LUIZ HENRIQUE LIMA

Controle Externo

Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas

7ª edição revista e atualizada



Com vídeos dos temas mais relevantes

gen | EDITORA MÉTODO

Controle Externo

Teoria e Jurisprudência
para os Tribunais de Contas

abdr
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITOS REPROGRÁFICOS
Respeite o direito autoral

O GEN | Grupo Editorial Nacional – maior plataforma editorial brasileira no segmento científico, técnico e profissional – publica conteúdos nas áreas de concursos, ciências jurídicas, humanas, exatas, da saúde e sociais aplicadas, além de prover serviços direcionados à educação continuada.

As editoras que integram o GEN, das mais respeitadas no mercado editorial, construíram catálogos inigualáveis, com obras decisivas para a formação acadêmica e o aperfeiçoamento de várias gerações de profissionais e estudantes, tendo se tornado sinônimo de qualidade e seriedade.

A missão do GEN e dos núcleos de conteúdo que o compõem é prover a melhor informação científica e distribuí-la de maneira flexível e conveniente, a preços justos, gerando benefícios e servindo a autores, docentes, livreiros, funcionários, colaboradores e acionistas.

Nosso comportamento ético incondicional e nossa responsabilidade social e ambiental são reforçados pela natureza educacional de nossa atividade e dão sustentabilidade ao crescimento contínuo e à rentabilidade do grupo.

LUIZ HENRIQUE LIMA

Controle Externo

Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas

7ª edição revista e atualizada

gen | EDITORA MÉTODO

- A EDITORA FORENSE se responsabiliza pelos vícios do produto no que concerne à sua edição (impressão e apresentação a fim de possibilitar ao consumidor bem manuseá-lo e lê-lo). Nem a editora nem o autor assumem qualquer responsabilidade por eventuais danos ou perdas a pessoa ou bens, decorrentes do uso da presente obra.
  Todos os direitos reservados. Nos termos da Lei que resguarda os direitos autorais, é proibida a reprodução total ou parcial de qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, fotocópia e gravação, sem permissão por escrito do autor e do editor.

  Impresso no Brasil – *Printed in Brazil*

- Direitos exclusivos para o Brasil na língua portuguesa
  Copyright © 2018 by
  EDITORA FORENSE LTDA.
  Uma editora integrante do GEN | Grupo Editorial Nacional
  Rua Conselheiro Nébias, 1384 – Campos Elíseos – 01203-904 – São Paulo – SP
  Tel.: (11) 5080-0770 / (21) 3543-0770
  faleconosco@grupogen.com.br / www.grupogen.com.br

- O titular cuja obra seja fraudulentamente reproduzida, divulgada ou de qualquer forma utilizada poderá requerer a apreensão dos exemplares reproduzidos ou a suspensão da divulgação, sem prejuízo da indenização cabível (art. 102 da Lei n. 9.610, de 19.02.1998).
  Quem vender, expuser à venda, ocultar, adquirir, distribuir, tiver em depósito ou utilizar obra ou fonograma reproduzidos com fraude, com a finalidade de vender, obter ganho, vantagem, proveito, lucro direto ou indireto, para si ou para outrem, será solidariamente responsável com o contrafator, nos termos dos artigos precedentes, respondendo como contrafatores o importador e o distribuidor em caso de reprodução no exterior (art. 104 da Lei n. 9.610/98).

- Até a 5.ª edição, esta obra foi publicada com o título *Controle Externo* – Teoria, Jurisprudência e mais de 500 questões, pela Editora Elsevier.

- Capa: Rodrigo Lippi

- Produção digital: Ozone

- Fechamento desta edição: 19.09.2017

- CIP – Brasil. Catalogação-na-fonte.
  Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

  L6L698c

  7. ed.

  Lima, Luiz Henrique

  Controle externo : teoria e jurisprudência para os tribunais de contas / Luis Henrique Lima. – 7. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro : Forense; São Paulo : MÉTODO, 2018.

  Inclui bibliografia

  ISBN 978-85-309-7737-5

  1. Brasil. Tribunal de Contas da União - Concursos. 2. Tribunais de contas - Brasil. 3. Serviço público - Brasil - Concursos. I. Título.

17-44717

CDU: 342.56:35.073.52

Consideramos todo aquele que não participa da vida do cidadão não como alguém
que se ocupa apenas dos próprios negócios,
mas como um indivíduo inútil.

Péricles, citado por Tucídides em A Guerra do Peloponeso

Article 15 – La société a le droit de demander compte à tout
agent public de son administration.

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, Paris, 1789

After climbing a great hill, one only finds that
there are many more hills to climb.

Nelson Mandela

Para
Maria Cândida,
Maria Vitória,
Francisco Henrique,
Vilma
e Porthos.

Agradecimentos

Registro minha especial gratidão àqueles que me estimularam e abriram oportunidades para a atividade docente: Fred, do curso Guanabara; Humberto, do curso Gabarito; professora Vera, da Bioecol; e Clutilde, da Escola de Contas do TCE-RJ. E reconheço que os coautores desta obra foram os meus alunos, muitos dos quais são hoje profissionais de destaque em suas instituições, porque suas dúvidas e seus questionamentos constituíram a matéria-prima original; e suas críticas e avaliações, a revisão final do trabalho.

Apresentação à 1ª Edição

O objetivo deste livro é proporcionar uma abordagem extensa do controle externo no Brasil. Destina-se a ser uma ferramenta de estudo para os candidatos a concursos públicos para os Tribunais de Contas e órgãos de controle interno, bem como instrumento de consulta para os profissionais dessas instituições, gestores públicos, advogados, cidadãos e ONGs engajados em movimentos pelo aprimoramento da gestão pública e demais interessados no tema.

A abordagem inclui todos os itens relativos à matéria dos editais de concursos para o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, bem como de Controladorias-Gerais nos últimos anos.

A obra contempla desde os aspectos históricos associados à origem das instituições de controle externo até os dispositivos da Constituição Federal, da Lei Orgânica e do Regimento Interno do TCU. São também examinados os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, da legislação de licitações e contratos, e diversas normas infraconstitucionais relacionadas ao controle externo. Sempre que cabível, são acrescentadas informações sobre as peculiaridades dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, destacando-se que há significativa diversidade de normas relativas a organização e processos nas 34 Leis Orgânicas e Regimentos Internos das Cortes de Contas brasileiras.

Os comentários sobre a legislação foram enriquecidos com a doutrina dos principais autores brasileiros especialistas no tema, bem como com manifestações dos ministros do TCU e do Supremo Tribunal Federal.

Foi incluída extensa pesquisa acerca da jurisprudência do STF envolvendo Ações Diretas de Inconstitucionalidade e Mandados de Segurança em causas acerca da composição, competência, jurisdição e outras envolvendo os Tribunais de Contas no país.

Ao longo do texto, são destacados pontos importantes, apresentadas e solucionadas dúvidas frequentes e discutidas questões polêmicas. Há também exemplos de decisões do TCU em casos concretos relacionados aos temas teóricos abordados, bem como a mais atualizada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

Para cada um dos principais tópicos é apresentado pelo menos um exemplo de deliberação recente de algum Tribunal de Contas, no intuito de familiarizar com a dinâmica da "vida real" o leitor que toma contato com a teoria e as normas. A fixação do

conhecimento por exemplos práticos pode ser de grande utilidade na preparação para provas discursivas ou orais.

Ressalte-se que todos os exemplos apresentados de deliberações das Cortes de Contas são de domínio público, tendo sido publicados na Imprensa Oficial e disponibilizados nas páginas que as respectivas instituições mantêm na Internet. É possível, todavia, que algumas dessas deliberações ainda possam vir a ser alteradas por via recursal, mas isso em nada afetaria a substância ou a utilidade pedagógica do exemplo, enquanto caracterizador de uma situação concreta.

Foram selecionadas mais de 620 questões de concursos públicos realizados na última década para os Tribunais de Contas e controladorias brasileiros. As questões foram agregadas por temas, de modo a permitir a sua resolução após a conclusão do estudo teórico do capítulo correspondente e estão disponíveis gratuitamente no portal eletrônico da editora. São apresentados os gabaritos oficiais das bancas examinadoras.

O livro também inclui um miniglossário de expressões do controle externo, bastante útil para os que iniciam seus estudos da disciplina e recomendado para a preparação para provas discursivas.

Finalmente, às referências bibliográficas foram acrescentadas referências aos atos normativos citados no texto, disponíveis nos portais eletrônicos das respectivas instituições.

Agradeço quaisquer comentários e/ou sugestões para o aprimoramento deste trabalho.

Desejo aos leitores, especialmente aos estudantes, que encontrem nesta obra, além de respostas para suas indagações, motivação e estímulo para aprofundarem seu conhecimento em tão relevante matéria. E, também, sucesso nas provas e na vida.

O Autor

Nota à 7ª Edição

A 7ª edição de Controle Externo surge quando se completam dez anos do lançamento da primeira edição. Com alegria, constato que a obra conquistou espaço importante nos estudos sobre a disciplina, tendo contribuído para a aprovação de milhares de candidatos em alguns dos mais disputados concursos públicos do país. Além disso, tem sido utilizada como referência no trabalho cotidiano dos Tribunais de Contas brasileiros, seja como guia para a instrução processual, seja como auxiliar na elaboração de relatórios, pareceres e votos. Fico também realizado quando tenho notícias de que seu conteúdo é citado em numerosas teses, dissertações, monografias e trabalhos científicos no Brasil e no exterior.

Tudo isso impõe maior responsabilidade na elaboração desta nova versão, buscando não apenas a necessária atualização, mas também o aprimoramento do texto, a qualidade da exposição e o aprofundamento dos temas mais complexos e polêmicos.

Nos dois anos transcorridos desde a 6ª edição, inúmeros acontecimentos conduziram os Tribunais de Contas e o controle externo para o centro dos debates nacionais. O descontrole na gestão fiscal conduziu o país à profunda crise econômica. A crise política que culminou no impeachment da Presidente da República teve um capítulo decisivo na reprovação pelo TCU das contas governamentais dos exercícios de 2014 e 2015, eis que a caracterização dos crimes de responsabilidade teve como fundamentos os relatórios e pareceres prévios da Corte de Contas (Acórdão nº 2.461/2015–TCU–Plenário e Acórdão nº 2.523/2016–TCU–Plenário). Ademais, diversos episódios envolvendo membros dos TCs em operações policiais de combate à corrupção alimentaram o debate sobre mudanças nos critérios de composição e processos de escolha de ministros e conselheiros, que são objeto de propostas de emenda à Constituição em exame pelo Congresso Nacional.

Assim, temas de controle externo tornaram-se frequentes nos comentários políticos e econômicos nos principais veículos de comunicação. Crescem a importância e a abrangência do estudo de controle externo.

Contudo, paradoxalmente, a disciplina continua sendo ignorada nas grades curriculares da maioria dos cursos de Direito, Contabilidade, Economia e Administração, o que, em parte, explica o desconhecimento que sobre ela demonstram inúmeros agentes públicos e operadores jurídicos.

Desde a 6ª edição, importantes alterações legislativas, jurisprudenciais e normativas impactaram a atuação dos órgãos de controle, com destaque para o julgamento pelo STF

que, por margem mínima, modificou seu entendimento no que concerne à inelegibilidade dos gestores decorrente do julgamento pelos Tribunais de Contas no sentido da irregularidade das contas de gestão de prefeitos, minimizando, significativamente, os efeitos da Lei da Ficha Limpa. No TCU, memorável debate assinalou o incidente de uniformização de jurisprudência acerca das regras de prescrição aplicáveis aos processos de controle externo.

Todos esses elementos foram objeto de cuidadosa análise para introduzir no texto da obra os pertinentes acréscimos, supressões e alterações.

Em relação à 6ª edição, fizemos minucioso trabalho de atualização, tanto no que se refere a novos diplomas legais, como no que concerne à jurisprudência e à doutrina. Assim, foram considerados e incluídos comentários acerca das seguintes decisões e normas:

Lei Complementar 159/2017;

Leis 12.811/2013; 12.813/2013; 13.140/2015; 13.146/2015; 13.204/2015; 13.243/2016; 13.303/2016; e 13.408/2016;

Medidas Provisórias 703/2016; e 765/2016;

Decretos 7.568/2011; 8.180/2013; 8.420/2015; e 8.910/2016;

Instruções Normativas TCU 75/2015; 76/2016; e 77/2017;

Decisões Normativas TCU 154/2016; 155/2016; e 156/2016;

Resoluções TCU 248/2012; 265/2014; 266/2014; 269/2015; 275/2015; 277/2016; 278/2016; 280/2016; e 285/2016;

Portarias TCU 4/2016; e 46/2017;

Portaria Segecex 12/2016;

Decisões do STF: ADI 374; ADI 236; ADI 3.077; ADI 4.418; MS 32.492; MS 33.340; MS 33.729; MS 34.031; MS 34.357; MS 34.392; MS 34.410; RE 682.011; RE 687.756; RE 729.744; RE 848.826; RE 934.233 AgR; ARE 823.347-RG;

Decisões do STJ: RMS 05925; AgRg no REsp 1.181.122/RS; REsp 1.480.350/RS;

Resolução 42/2016 do Senado Federal;

Resolução 23.432/2014 do Tribunal Superior Eleitoral.

Por outro lado, foram excluídas as referências a normativos anteriores ou revogados e entendimentos doutrinários e jurisprudenciais ultrapassados.

Para aprimorar a organização da obra, foram criadas onze novas seções, nos Capítulos 5, 6, 7, 11 e 14. Diversas outras seções foram reorganizadas e renomeadas. Foram acrescentados mais três quadros-resumos e cerca de trinta novos exemplos de decisões jurisprudenciais do TCU, do STF e do STJ.

Diversas novas referências bibliográficas foram incluídas, traduzindo nosso compromisso de atualização do debate acadêmico.

O Capítulo 15 das edições anteriores (Elementos para realizar uma prova discursiva) foi transferido para o Material Suplementar na internet, assim como os Anexos de Súmulas Relevantes e Atos Normativos do TCU.

Ao todo, houve mais de 250 alterações em relação à edição anterior, alcançando todos os capítulos, buscando tornar o texto mais completo, preciso, objetivo e didático.

Uma importante inovação desta edição é a disponibilização de vídeos acessíveis por smartphones mediante códigos QR. Nos vídeos, faço uma breve apresentação de alguns tópicos relevantes da obra.

Recomendo enfaticamente aos leitores que utilizem os recursos disponibilizados na Internet na página da editora, que incluem mais de 620 questões de provas e concursos recentes para os Tribunais de Contas e Controladorias-Gerais, organizadas por temas de acordo com os capítulos e com os respectivos gabaritos oficiais. Também estão disponíveis os textos atualizados dos principais normativos citados no texto, a exemplo da Lei Orgânica e do Regimento Interno do TCU. A resolução das questões propostas é ferramenta indispensável ao processo de fixação de conhecimento e de avaliação do aprendizado, devendo, o aluno que errou algum gabarito, voltar à leitura da explicação teórica correspondente, de forma a dirimir quaisquer dúvidas ou má compreensão do conteúdo.

Espero que com essas mudanças a obra continue cumprindo sua finalidade de auxiliar nos estudos e nas pesquisas na área do controle externo, sendo útil para estudantes e professores de graduação e pós-graduação, candidatos em concursos públicos, profissionais envolvidos com a gestão pública e cidadãos interessados em tão relevante disciplina.

Comparando a nova edição com a primeira, de 2007, observo que o livro, a exemplo de uma árvore, sofre os efeitos do tempo, crescendo, enraizando-se, amadurecendo e renovando-se, perdendo alguns galhos e gerando novos brotos, mas mantendo sua essência.

Por fim, agradeço aos leitores, professores e estudantes que, com seus comentários e sugestões, têm colaborado para o aprimoramento desta obra.



Prefácio à 1ª Edição (2007)

Com alegria escrevo o prefácio do livro Controle Externo, de autoria de Luiz Henrique Lima, qualificado analista do Tribunal de Contas da União, cujo talento pode facilmente ser mensurado no manuseio da obra, que aprecia teoria, legislação, jurisprudência e questões de concursos.

Discorre sobre a matéria mercê do conhecimento, do estudo e da pesquisa, num processo constante de atualização, aliada à vivência prática do labor diário, instruindo processos, emitindo pareceres, enfim, socializando seu saber em favor de quantos buscam orientações acerca da matéria.

Ao abordar tema de tamanha relevância e de discussão obrigatória na sociedade contemporânea, trouxe o pensamento de Mileski, que conceitua e esgota o que seja controle, ao afirmar: "O controle é corolário de Estado Democrático de Direito, obstando o abuso de poder por parte da autoridade administrativa, fazendo com que esta paute sua atuação em defesa do interesse coletivo, mediante uma fiscalização orientadora, corretiva e até punitiva."

Vai à Inglaterra e à França, procurando as raízes do controle nos meados dos séculos XII e XV, até chegar à organização do primeiro Tribunal de Contas, como modelo de Tribunal Administrativo para os Estados modernos, obra de Napoleão Bonaparte, em 1807.

Explicita com clareza o surgimento da Corte de Contas no Brasil e a forma como foi tratada nas diversas Constituições brasileiras.

Discorre sobre os Tribunais de Contas estaduais e municipais, as entidades de controle internacionais e nacionais, o controle social, as diversas formas de fiscalização, similaridade de suas atribuições com a dos tribunais que integram o Poder Judiciário, composição, competências; enfim, consegue, de forma didática e precisa, ser analítico e sintético, em assunto da maior complexidade.

O trabalho de Luiz Henrique é obra de consulta obrigatória por quantos militam na pública administração. É motivo de gáudio para os que integram o Tribunal de Contas da União, ao expor a face da qualidade intelectual de seus servidores. Revela a preocupação que norteia os membros da Corte de Contas na atuação preventiva e pedagógica. Conduz seus leitores a raciocinar acerca da necessidade de adquirirmos normas constitucionais que assegurem maior tempestividade e eficácia dos julgados, o acesso aos sigilos bancário e fiscal, bem como a autoexecutoriedade de nossas decisões.

Esgota com propriedade o processo de julgamento de contas, a fase recursal, o direito de defesa, as sanções, a jurisprudência e a legislação aplicável.

Li a obra e, confesso, gostaria de ter sido o autor. Contenta-me, todavia, ser o leitor e tê-la como fonte de orientação. É com esse sentimento que a recomendo aos leitores que, sei, serão muitos. Mais não falo, para que o prazer da leitura se manifeste no compulsar das páginas.

Ubiratan Aguiar
Ministro do Tribunal de Contas da União

Lista de Abreviaturas e Siglas Utilizadas

Ac. – Acórdão
ADC – Ação declaratória de Constitucionalidade
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU – Advocacia-Geral da União
ANA – Agência Nacional de Águas
ANP – Agência Nacional do Petróleo
AO – Ação Originária
Ap. Cível – Apelação Cível
APO – Autoridade Pública Olímpica
Art. – Artigo
Atricon – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
Audicon – Associação dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas
AUFC – Auditor Federal de Controle Externo
Bacen – Banco Central do Brasil
BDI – Benefícios e Despesas Indiretas
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BTN – Bônus do Tesouro Nacional
Cadin – Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados do Setor Público Federal
CAE – Conselho de Alimentação Escolar
CC – Código Civil
c/c – combinado com
Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Cespe – Centro de Seleção e de Promoção de Eventos
CESTCU – Código de Ética dos Servidores do TCU
CF – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGU – Controladoria-Geral da União
Cide – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
Ciset – Controle Interno Setorial
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN – Congresso Nacional

CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
COB – Comitê Olímpico Brasileiro
Conama – Conselho Nacional de Meio Ambiente
CPB – Comitê Paraolímpico Brasileiro
CPC – Código de Processo Civil
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
Denasus – Departamento Nacional de Auditoria do SUS
DJU – Diário da Justiça da União
DN – Decisão Normativa
DOU – Diário Oficial da União
EC – Emenda Constitucional
EFPC – Entidades Fechadas de Previdência Complementar
EFS – Entidade Fiscalizadora Superior
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
Esaf – Escola Superior de Administração Fazendária
et al. – et alii (e outros)
FCC – Fundação Carlos Chagas
FGV – Fundação Getulio Vargas
FISC – Relatório sistêmico de fiscalização
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FNMA – Fundo Nacional de Meio Ambiente
FPE – Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação
Ifes – Instituição Federal de Ensino Superior
IFI – Instituição Fiscal Independente
IGC – Indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade da obra

IGP – Indício de irregularidade graves com recomendação de paralisação

IGR – Indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores

IN – Instrução Normativa

Inc. – Inciso

Inf. STF – Informativo do Supremo Tribunal Federal

INSS – Instituto Nacional da Seguridade Social

Intosai – International Organization of Supreme Audit Institutions

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR – Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza

ISC – Instituição Superior de Controle

ISSAI – Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores

ITD – Imposto sobre Transmissão causa mortis e Doação de quaisquer bens ou direitos

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

LAI – Lei de Acesso à Informação

LC – Lei Complementar

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LO – Lei Orgânica

LOA – Lei de Orçamento Anual

LOTCU – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/1992)

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)

Min. – Ministro

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MP – Ministério Público

MPC – Ministério Público de Contas

MPTCU – Ministério Público junto ao TCU

MPU – Ministério Público da União

MPV – Medida Provisória

MS – Mandado de Segurança

NAT – Normas de Auditoria do TCU

NCE – Núcleo de Computação Eletrônica

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

Olacefs – Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
Op. cit. – Obra citada
OS – Organização Social
OSC – Organização da Sociedade Civil
Oscip – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
P. – Página
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAD – Processo Administrativo Disciplinar
Par. – Parágrafo
PC – Prestação de Contas
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
Petrobras – Petróleo Brasileiro S.A.
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNB – Produto Nacional Bruto
PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
PPP – Parceria Público-Privada
PR – Presidente da República
PT – Programa de Trabalho
Rcl – Reclamação
RDA – Revista de Direito Administrativo
RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas
RE – Recurso Extraordinário
Rel. – Relator
REsp – Recurso Especial
RHC – Recurso Ordinário em Habeas Corpus
Rima – Relatório de Impacto Ambiental
RITCU – Regimento Interno do Tribunal de Contas da União
RJSTJ – Revista de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça
RJU – Regime Jurídico Único
RMS – Recurso Ordinário em Mandado de Segurança
RT – Revista dos Tribunais

RTJ – Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal
Segecex – Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU
Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Siasg – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
Sisnama – Sistema Nacional de Meio Ambiente
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
SUS – Sistema Único de Saúde
SV – Súmula Vinculante
TAG – Termo de Ajustamento de Gestão
TC – Tomada de Contas/Tribunal de Contas
TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE – Tomada de Contas Especial
TCE-yy – Tribunal de Contas do Estado de yy
TCM-yy – Tribunal de Contas do Município de yy
TCU – Tribunal de Contas da União
TJ – Tribunal de Justiça
TMS – Temas de maior significância
TRF – Tribunal Regional Federal
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
Ufir – Unidade Fiscal de Referência
UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso
Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância
UO – Unidade Orçamentária
Vol. – Volume

Sumário

Índice de Quadros-Resumos

Capítulo 1 Controle Externo – Origens, Conceitos, Sistemas

1.1. Antecedentes
1.2. Democracia e Controle Externo
1.3. Conceitos de controle
- **1.3.1.** Controle na ciência da Administração
- **1.3.2.** Controle quanto ao objeto
- **1.3.3.** Controle quanto ao momento de sua realização
- **1.3.4.** Controle quanto ao posicionamento do órgão controlador
- **1.3.5.** Outras classificações
- **1.3.6.** Conceito de Controle Externo

1.4. Sistemas de Controle Externo e Entidades de Fiscalização Superiores – EFS
- **1.4.1.** Sistema de Auditoria ou Controladoria-Geral
- **1.4.2.** Sistema de Tribunal de Contas
- **1.4.3.** Outras classificações

1.5. Tribunais de Contas no Brasil
1.6. TCU nas diversas Constituições brasileiras
1.7. Tribunais de Contas estaduais e municipais
1.8. Intosai e as Declarações de Lima e do México
1.9. Olacefs
1.10. Atricon e Audicon
1.11. Novos desafios do Controle Externo
1.12. Controle social
1.13. Modelo de denúncia de irregularidade ao Tribunal de Contas
1.14. Para saber mais

Capítulo 2 Normas Constitucionais sobre o Controle Externo

2.1. A topografia do controle externo na Constituição Federal

- **2.2.** Abrangência do controle externo (CF: art. 70, caput)
  - **2.2.1.** Fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial
  - **2.2.2.** Fiscalização operacional
  - **2.2.3.** Legalidade e legitimidade
  - **2.2.4.** Economicidade
  - **2.2.5.** Aplicação das subvenções e renúncia das receitas
- **2.3.** Quem deve prestar contas (CF: art. 70, parágrafo único)
- **2.4.** Competências constitucionais do TCU (CF: art. 71, caput e incisos I a XI)
  - **2.4.1.** Apreciar as contas anuais do Presidente da República (CF: art. 71, I)
  - **2.4.2.** Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos (CF: art. 71, II)
  - **2.4.3.** Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessã de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares (CF: art. 71, III)
  - **2.4.4.** Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitaçã do Congresso Nacional (CF: art. 71, IV)
  - **2.4.5.** Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais (CF: art. V)
  - **2.4.6.** Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal ou a municípios (CF: art. 71, VI)
  - **2.4.7.** Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas (CF: art. 71, VII)
  - **2.4.8.** Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos (CF: art 71, VIII, IX e XI)
  - **2.4.9.** Sustar, se não atendida, a execução do ato impugnado, comunicando decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (CF: art. 71, X)
- **2.5.** Sustação de atos e contratos (CF: art. 71, §§ 1º e 2º)
- **2.6.** Eficácia das decisões do TCU (CF: art. 71, § 3º)
- **2.7.** Relatórios ao Congresso Nacional (CF: art. 71, § 4º)
- **2.8.** Atuação da Comissão Mista (CF: art. 72)
- **2.9.** Composição do TCU (CF: art. 73)
  - **2.9.1.** Requisitos para a nomeação de Ministro (CF: art. 73, § 1º)
  - **2.9.2.** Processo de escolha de Ministros do TCU (CF: art. 73, § 2º)
  - **2.9.3.** Prerrogativas dos Ministros (CF: art. 73, § 3º)

2.9.4. Papel dos Auditores / Ministros Substitutos (CF: art. 73, § 4º)
2.10. Controle interno (CF: art. 74)
2.11. Apuração de denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades (CF: art. 74, § 2º)
2.12. Organização dos Tribunais de Contas dos estados, Distrito Federal e municípios (CF: art. 75)
2.13. Fiscalização nos municípios (CF: art. 31)
2.14. Parecer prévio sobre as contas de Governo de Território (CF: art. 33, § 2º)
2.15. Intervenção da União nos estados e no Distrito Federal (CF: art. 34, VII, d)
2.16. Intervenção em município (CF: art. 35, II)
2.17. Competência exclusiva do Congresso Nacional (CF: art. 49, IX e X)
2.18. Competência privativa da Câmara dos Deputados (CF: art. 51, II)
2.19. Competência privativa do Senado Federal (CF: art. 52, III, b)
2.20. Competência privativa do Presidente da República (CF: art. 84, XV e XXIV)
2.21. Competência do Supremo Tribunal Federal (CF: art. 102, I, c, d, i e q)
2.22. Competência do Superior Tribunal de Justiça (CF: art. 105, I, a)
2.23. Competências do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público (CF: arts. 103-B, § 4º e 130-A)
2.24. Ministério Público junto aos Tribunais de Contas (CF: art. 130)
2.25. Cálculo dos Fundos de Participação (CF: art. 161, parágrafo único)
2.26. Lei complementar sobre fiscalização financeira (CF: art. 163, V)
2.27. Disposições constitucionais gerais (CF: art. 235, III e X)
2.28. Para saber mais

Capítulo 3 **Tribunais de Contas – Funções, Natureza Jurídica e Eficácia das Decisões**

3.1. Funções dos Tribunais de Contas
3.1.1. Função fiscalizadora
3.1.2. Função opinativa
3.1.3. Função julgadora
3.1.4. Função sancionadora
3.1.5. Função corretiva
3.1.6. Função consultiva

3.1.7. Função informativa
3.1.8. Função ouvidora
3.1.9. Função normativa
3.2. Natureza jurídica das Cortes de Contas
3.3. Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas
3.4. Coisa julgada administrativa
3.5. Para saber mais

Capítulo 4 Jurisdição

4.1. Polêmica sobre a jurisdição dos Tribunais de Contas
4.2. Jurisdição do TCU
4.2.1. Responsável (LOTCU: art. 5º, I)
4.2.2. Dano ao erário (LOTCU: art. 5º, II)
4.2.3. Dirigentes ou liquidantes (LOTCU: art. 5º, III)
4.2.4. Empresas supranacionais (LOTCU: art. 5º, IV)
4.2.5. Serviços sociais (LOTCU: art. 5º, V)
4.2.6. Demais sujeitos à fiscalização (LOTCU: art. 5º, VI)
4.2.7. Recursos repassados (LOTCU: art. 5º, VII)
4.2.8. Sucessores (LOTCU: art. 5º, VIII)
4.2.9. Representantes na assembleia (LOTCU: art. 5º, IX)
4.2.10. Empresas públicas e sociedades de economia mista (RITCU: art. 5º, III)
4.2.11. Unidades jurisdicionadas (IN TCU nº 63/2010)
4.3. Jurisdição dos Tribunais de Contas estaduais e municipais
4.4. Conflitos de jurisdição entre Tribunais de Contas
4.5. Para saber mais

Capítulo 5 Competências Infraconstitucionais

5.1. Introdução
5.2. Competências atribuídas pela Lei Orgânica do TCU
5.2.1. Fiscalização (LOTCU: art. 1º, II)
5.2.2. Acompanhamento da receita (LOTCU: art. 1º, IV)
5.2.3. Representar sobre irregularidades (LOTCU: art. 1º, VIII)
5.2.4. Atos de administração interna (LOTCU: art. 1º, X a XV)

5.2.5. Decidir sobre consulta acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares (LOTCU: art. 1º, XVII)

5.2.6. Poder regulamentar (LOTCU: art. 3º)

5.2.7. Requisitar serviços técnicos especializados (LOTCU: art. 101)

5.3. Competências previstas no Regimento Interno do TCU

5.3.1. Emitir pronunciamento conclusivo (RITCU: art. 1º, IV)

5.3.2. Auditar projetos e programas (RITCU: art. 1º, V)

5.3.3. Fiscalizar a aplicação da LRF (RITCU: art. 1º, XIII)

5.3.4. Acompanhar, fiscalizar e avaliar os processos de desestatização (RIT art. 1º, XV)

5.4. Competências atribuídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei nº 10.028/2000

5.5. Competências atribuídas pela Lei nº 8.666/1993 e pela Lei nº 12.462/2011 (RD

5.6. Competência reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal

5.7. Competências atribuídas por diversos normativos

5.7.1. Lista dos inelegíveis (Lei Complementar nº 64/1990 e Lei Complementar nº 135/2010 – Lei da Ficha Limpa)

5.7.1.1. Polêmica decisão do STF no RE 848.826

5.7.2. Acompanhamento dos processos de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992)

5.7.3. Controle das declarações de bens e rendas (Lei nº 8.730/1993)

5.7.4. Fiscalização dos recursos do SUS (Decreto nº 1.232/1994 e Lei Complementar nº 141/2012)

5.7.5. Apoio à Justiça Eleitoral (Lei nº 9.096/1995 e Lei nº 9.504/1997)

5.7.6. Fiscalização da LDB (Lei nº 9.394/1996), do Fundef (Lei nº 9.424/19 e do Fundeb (Lei nº 11.494/ 2007)

5.7.7. Fiscalização dos regimes próprios de previdência social (Lei nº 9.717/1998)

5.7.8. Apoio às Câmaras Municipais (Lei nº 9.452/1997)

5.7.9. Criação de página na Internet (Lei nº 9.755/1998)

5.7.10. Fiscalização da aplicação dos recursos repassados ao Comitê Olímpic Brasileiro e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro (Lei nº 10.264/2001)

5.7.11. Lei das Agências de Águas (Lei nº 10.881/2004)

5.7.12. Concessão de Florestas (IN TCU nº 50/2006)

5.7.13. Lei do PAC (Lei nº 11.578/2007)

5.7.14. Fiscalização dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (Lei nº 11.947/2009)
5.7.15. Veto ao art. 6º da Lei das centrais sindicais (Lei nº 11.648/2008)
5.7.16. Fiscalização dos recursos transferidos para prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres (Lei nº 12.983/2014)
5.7.17. Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015)
5.7.18. Estatuto das Estatais (Lei nº 13.303/2016)
5.7.19. Lei de Recuperação Fiscal (Lei Complementar nº 159/2017)
5.8. Competências relacionadas com a fiscalização de obras públicas
5.9. Medidas cautelares relativas a atos administrativos
5.10. Competências não previstas para o TCU
5.11. Para saber mais

Capítulo 6 Organização do Tribunal de Contas da União

6.1. Plenário
6.1.1. Matérias de maior complexidade e relevância
6.1.2. Relacionamento com o Congresso Nacional e os Poderes da Públic
6.1.3. Assuntos de natureza institucional
6.1.4. Sanções de maior gravidade
6.1.5. Recursos
6.1.6. Deliberações de maior relevância
6.2. Câmaras
6.2.1. Presidente de Câmara
6.2.2. Empate nas votações de Câmara
6.3. Presidência
6.3.1. Eleição
6.3.2. Competências do Presidente
6.4. Vice-Presidência
6.5. Corregedoria
6.6. Ministros
6.7. Ministros Substitutos (Auditores)
6.8. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
6.8.1. Composição

6.8.2. Procurador-Geral
6.8.3. Competências
6.8.4. Ministério Público de Contas nos TCEs e TCMs
6.9. Elaboração de lista tríplice
6.10. Secretaria do Tribunal
6.11. Ouvidoria
6.12. Comissões
6.13. Código de Ética dos Servidores do TCU
6.14. Para saber mais

Capítulo 7 **Deliberações e Processos**

7.1. Relator
7.1.1. Relação
7.2. Deliberações
7.2.1. Formas de deliberação
7.2.2. Elaboração, aprovação e alteração de atos normativos
7.2.3. Jurisprudência
7.2.4. Incidente de uniformização de jurisprudência
7.3. Processo de votação
7.4. Sessões
7.4.1. Pauta das sessões
7.5. Processos
7.5.1. Especificidades dos processos de controle externo
7.5.2. Tipos de processos
7.5.3. Etapas do processo
7.5.4. Partes e ingresso de interessados
7.5.5. Distribuição
7.5.6. Arquivamento
7.5.7. Nulidades
7.5.8. Processos urgentes
7.6. Execução das decisões
7.7. Outros dispositivos
7.7.1. Contagem de prazos
7.7.2. Comunicações processuais

7.7.3. Publicações
7.7.4. Acesso a informações
7.7.5. Aplicação do Código de Processo Civil
7.8. Para saber mais

Capítulo 8 Processos de Contas

8.1. Dever de prestar contas
8.2. Processos de contas
8.2.1. Contas ordinárias
8.2.2. Contas extraordinárias
8.3. Tipos de processos de contas
8.3.1. Contas individuais
8.3.2. Contas consolidadas
8.3.3. Contas agregadas
8.4. Relatório de gestão
8.5. Conteúdo dos processos de contas
8.5.1. Normas previstas na Lei nº 4.320/1964
8.5.2. Normas previstas na LOTCU e no RITCU
8.5.3. Normas da LRF sobre escrituração das contas
8.5.4. Conteúdo prescrito pela IN TCU nº 63/2010 e suas alterações
8.5.4.1. Rol de responsáveis
8.6. Prazos para apresentação
8.7. Decisões em processos de contas
8.7.1. Sobrestamento de contas
8.7.2. Contas diferidas
8.8. Para saber mais

Capítulo 9 Tomadas de Contas Especiais

9.1. Conceito
9.2. Hipóteses de instauração
9.2.1. Omissão no dever de prestar contas
9.2.2. Não comprovação da aplicação dos recursos
9.2.3. Ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos

9.2.4. Prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico com dano ao erário
9.2.5. Determinação pelo TCU
9.2.6. Dispensa de instauração de TCE
9.3. Procedimentos
9.3.1. Responsáveis pela instauração da TCE
9.3.2. Pressupostos
9.3.3. Prazo de instauração
9.3.4. Etapas de instauração
9.3.5. Notificação
9.3.6. Peças básicas de uma TCE
9.3.7. Valor mínimo e prazo máximo para instauração de TCE
9.3.8. Arquivamento
9.4. Encaminhamento da TCE ao Tribunal de Contas da União
9.5. Julgamento das TCEs
9.6. Exclusão do Cadin
9.7. Regras para a quantificação e a atualização de débitos
9.8. Responsabilidade solidária do ente político
9.9. Para saber mais

Capítulo 10 Julgamento das Contas

10.1. Critérios de julgamento
10.2. Contas regulares
10.3. Contas regulares com ressalvas
10.4. Contas irregulares
10.5. Consequências de irregularidade
10.6. Fixação da responsabilidade solidária
10.7. Liquidação tempestiva do débito
10.8. Arquivamento sem julgamento de mérito
10.9. Contas iliquidáveis
10.10. Reabertura de contas
10.11. Julgamento pelo TCU e controle jurisdicional
10.12. Revisão do julgamento pelo TCU
10.13. Para saber mais

Capítulo 11 Fiscalização a Cargo do Tribunal de Contas e exercício do Controle Externo

11.1. Evolução da fiscalização nos Tribunais de Contas

11.2. Instrumentos de fiscalização

- **11.2.1.** Levantamento (RITCU: art. 238)
- **11.2.2.** Auditoria (RITCU: art. 239)
- **11.2.3.** Inspeção (RITCU: art. 240)
- **11.2.4.** Acompanhamento (RITCU: arts. 241 e 242)
- **11.2.5.** Monitoramento (RITCU: art. 243)
- **11.2.6.** Auditorias coordenadas e Relatórios Sistêmicos de Fiscalização – FIS

11.3. Execução da fiscalização

11.4. Contas do Presidente da República

- **11.4.1.** Normas de apresentação
- **11.4.2.** Exame pelo TCU
- **11.4.3.** Consequências da rejeição das contas
- **11.4.4.** Divulgação

11.5. Atos sujeitos a registro

- **11.5.1.** Súmula Vinculante nº 3 do STF

11.6. Fiscalização de atos e contratos

11.7. Fiscalização de convênios e instrumentos congêneres

11.8. Fiscalização de obras

11.9. Fiscalização das privatizações e das agências reguladoras

11.10. Fiscalização das concessões rodoviárias

11.11. Fiscalização do terceiro setor, serviços sociais, consórcios públicos, parcerias público-privadas e fundações de apoio a instituições federais de ensino

- **11.11.1.** Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips
- **11.11.2.** Organizações Sociais
- **11.11.3.** Organizações da Sociedade Civil
- **11.11.4.** Sistema S
- **11.11.5.** Consórcios Públicos
- **11.11.6.** Parcerias Público-Privadas
- **11.11.7.** Fundações de apoio a instituições federais de ensino

11.12. Apuração de denúncias

11.13. Outras fiscalizações

11.13.1. Benefícios fiscais
11.13.2. Declarações de bens e sigilo
11.13.3. Fiscalização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016
11.13.4. Entidades Fechadas de Previdência Privada
11.13.5. Fiscalização de serventias extrajudiciais
11.14. Limites ao poder de fiscalização dos Tribunais de Contas
11.14.1. Sigilo bancário e fiscal
11.15. Consequências da fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas
11.16. Para saber mais

Capítulo 12 **Controle Interno**

12.1. Conceito
12.2. Princípios do controle interno
12.3. Evolução do controle interno
12.4. LRF e o controle interno
12.5. Organização do controle interno no Governo Federal
12.5.1. Competências legais do controle interno
12.5.2. Objetivos do controle interno
12.5.3. Prerrogativas do controle interno
12.5.4. Normas relativas a servidores do controle interno
12.5.5. Controle interno dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público
12.5.6. Controle interno no Estatuto das Estatais
12.6. Técnicas e objeto de trabalho do controle interno
12.6.1. Técnicas
12.6.2. Instrumental de trabalho
12.6.3. Objeto de exame
12.7. Atuação do controle interno em processos de contas e tomadas de contas especiais
12.8. Opinião do controle interno
12.9. Obrigatoriedade da estruturação do controle interno nos estados e municípios
12.10. Controle interno e auditorias privadas
12.11. CGU e a Lei Anticorrupção
12.12. CGU e o acesso a informações

12.13. CGU e o conflito de interesses
12.14. Para saber mais

Capítulo 13 **Direito de Defesa**

13.1. Fundamentos constitucionais e princípios
13.2. Audiência
13.3. Citação
13.4. Oitiva
13.5. Revelia
13.6. Procedimentos legais e regimentais
13.6.1. Pedido de vista
13.6.2. Juntada de documentos
13.7. Modalidades recursais
13.8. Recurso de reconsideração
13.9. Pedido de reexame
13.10. Embargo de declaração
13.11. Recurso de revisão
13.12. Agravo
13.13. Exame de admissibilidade
13.14. Outros recursos previstos em normas específicas
13.15. Sustentação oral
13.16. Revisão judicial
13.17. Prescrição e decadência
13.18. Para saber mais

Capítulo 14 **Sanções**

14.1. Sanções em processos de contas
14.1.1. Multa proporcional ao débito (LOTCU: art. 57)
14.1.2. Multa (LOTCU: art. 58)
14.1.3. Encaminhamento dos autos ao Ministério Público da União (LOTCU: art. 16, § 3º)
14.2. Sanções em ações de fiscalização
14.2.1. Multa por sonegação de documentos ou informações (LOTCU: art. 42
14.2.2. Multa por irregularidade constatada (LOTCU: art. 43)

14.2.3. Inabilitação (LOTCU: art. 60 e RITCU: art. 270)
14.3. Sanções relativas a licitações e contratos
14.3.1. Declaração de inidoneidade (LOTCU, art. 46)
14.4. Sanções relativas a infrações administrativas contra as finanças públicas (LRF e Lei nº 10.028/2000)
14.5. Outras multas
14.6. Determinações
14.7. Medidas cautelares que afetam diretamente os gestores e responsáveis
14.7.1. Afastamento temporário do responsável (LOTCU: art. 44)
14.7.2. Indisponibilidade de bens (LOTCU: art. 44, § 2º)
14.7.3. Arresto dos bens (LOTCU: art. 61)
14.8. Independência das instâncias
14.9. Responsável falecido
14.10. Para saber mais

Palavras Finais

Miniglossário

Referências

Índice de Quadros-Resumos

Quadro-resumo do papel das instituições de controle
Quadro-resumo de diferenças entre as Controladorias e as Cortes de Contas
Quadro-resumo dos modelos de controle externo segundo Gualazzi
Quadro-resumo da ligação entre os critérios do controle externo e os princípios da administração pública
Quadro-resumo das competências constitucionais do TCU
Quadro-resumo das diferenças entre contas de governo e contas de gestão
Quadro-resumo dos procedimentos para sustação de atos e contratos
Quadro-resumo dos procedimentos do art. 72 da Constituição
Quadro-resumo das indicações de Ministro do TCU
Quadro-resumo da responsabilidade pelo controle externo
Quadro-resumo da repartição constitucional de funções de controle externo
Quadro-resumo das funções das Cortes de Contas
Quadro-resumo das competências atribuídas pela LRF às Cortes de Contas
Quadro-resumo das competências do TCU em relação a recursos repassados a estados, DF e municípios
Quadro-resumo da fiscalização de obras pelo TCU conforme a LDO
Quadro-resumo de medidas cautelares adotadas pelo TCU
Quadro-resumo das principais competências do Plenário e das Câmaras
Quadro-resumo de votações especiais e quóruns qualificados
Quadro-resumo de diferenças entre as TCEs e as TCs/PCs
Quadro-resumo de diferenças entre as TCEs e os PADs
Quadro-resumo de julgamento das contas
Quadro-resumo dos instrumentos de fiscalização
Quadro-resumo da fiscalização em entidades paraestatais e no terceiro setor
Quadro-resumo do direito de defesa anterior ao julgamento
Quadro-resumo dos recursos
Quadro-resumo da gradação da multa do art. 58 da LOTCU (art. 268 do RITCU)
Quadro-resumo da inidoneidade na LOTCU e na Lei nº 8.666/1993
Quadro-resumo das sanções e cautelares

Quadro-resumo das sanções aplicadas pelo TCU

Capítulo 1

Controle Externo – Origens, Conceitos, Sistemas

https://youtu.be/AbDaZPvLOBM



O que é Controle Externo? Quais são os sistemas de controle externo existentes no mundo? Quais as diferenças entre Controladorias e Tribunais de Contas? O que são as Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS? Qual a origem do TCU? Quantos Tribunais de Contas existem no Brasil? Existe controle prévio pelos Tribunais de Contas no Brasil? O que é controle social? Como denunciar uma irregularidade ao Tribunal de Contas?

1.1. ANTECEDENTES

Os historiadores não lograram ainda um consenso quanto à identificação das primeiras instituições e atividades associadas com o controle das riquezas do Estado.

É certo que com os primeiros embriões de organização humana em cidades-Estado surgiu a necessidade da arrecadação, estocagem e gerenciamento de víveres, materiais e, posteriormente, numerário, de modo a assegurar atividades de defesa e de conquista ante as comunidades vizinhas. À medida que tais montantes tornaram-se expressivos, cresceu também a importância de sua adequada gestão. Em nenhum regime – monarquia absolutista ou democracia social – os detentores do poder admitem desvios, desperdício ou subtração dos recursos de que pretendem dispor para atingir suas finalidades.

Há quem veja exemplos de atuação do controle na organização dos faraós do antigo

Egito,[1] entre os hindus, chineses e os sumérios, ou em instituições presentes na Atenas do Século de Ouro (V a.C.). De acordo com Paulino,[2] na capital grega havia uma Corte de Contas, composta de dez oficiais eleitos anualmente pela assembleia geral do povo (Eclésia, que se reunia na Ágira), que tomava as contas dos arcontes, estrategas, embaixadores, sacerdotes e a todos quantos giravam com dinheiros públicos. Aristóteles, em "Política", sustentou a necessidade de prestação de contas quanto à aplicação dos recursos públicos e de punição para responsáveis por fraudes ou desvios e defendeu a existência de um tribunal dedicado às contas e gastos públicos, para evitar que os cargos públicos enriqueçam aqueles que os ocupem.

Sabe-se com certeza que a origem da expressão auditoria encontra-se no vocábulo latino auditor, aquele que ouve. Os primeiros auditores atuaram, portanto, na República Romana.

A ideia de uma Corte de Contas pode ser localizada no final da Idade Média, em países como a Inglaterra, a França e a Espanha. Speck[3] aponta como pioneira a criação do Tribunal de Cuentas espanhol no século XV. A seu turno, Mileski [4] destaca a instituição do Exchequer inglês no século XII.

Portugal situa a origem de seu Tribunal de Contas, criado em 1849, na Casa dos Contos, cujo regimento data de 1389, e que tinha repartições subordinadas no Brasil Colônia nas cidades do Rio de Janeiro, Salvador, São Luís e Ouro Preto, utilizando o sistema de partidas simples.[5]

Foi, todavia, como em tantas outras áreas, a gloriosa Revolução Francesa que consagrou o princípio da separação dos poderes, idealizado por Montesquieu. Somente com a distinção de atribuições entre Executivo, Legislativo e Judiciário, pode-se, a rigor, falar de um controle externo.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada em Paris em agosto de 1789, no seu artigo 15, consagrou o direito da sociedade de "pedir contas" a todo agente público de sua administração. O corolário desse direito é o dever de prestar contas imposto a todos aqueles responsáveis pela aplicação e gerência de bens e recursos públicos. O exame de tais prestações de contas constitui um dos principais objetos do controle externo.

O controle é externo porque realizado, de forma independente, por outro poder, distinto daquele responsável pela execução das atividades administrativas suscetíveis de controle. Como veremos adiante, o controle externo é atribuído ora ao Poder Legislativo, ora ao Poder Judiciário, de vez que as principais funções estatais de realização de políticas públicas são de responsabilidade do Poder Executivo.

A organização do primeiro Tribunal de Contas com características próximas às atuais foi obra de Napoleão Bonaparte que, em 1807, criou a Cour des Comptes francesa, como

modelo de tribunal administrativo para os Estados modernos, inclusive com a presença de um Ministério Público especializado.[6] A Cour des Comptes presta assistência ao Parlamento e ao Poder Executivo, atuando como autoridade judicial.

1.2. DEMOCRACIA E CONTROLE EXTERNO

Não existe democracia sem controle. Na democracia, todo governante, gestor público, parlamentar, magistrado, enfim, todo agente detentor de parcela do poder estatal tem sua atividade sujeita a múltiplos controles. A organização do estado democrático prevê inúmeros mecanismos mediante os quais o poder é controlado e a atuação de seus titulares é limitada. Como destaca Scapin, os eleitos para representar o povo assumem responsabilidades que devem ser controladas, seja pelo próprio povo, seja por instituições do Estado especialmente constituídas para exercer tal controle.[7] Ao longo de nosso estudo, examinaremos as diversas formas pelas quais é exercido esse controle, especialmente o controle externo. Por ora, fixemos a ideia de que o controle externo é essencial à vida democrática.

1.3. CONCEITOS DE CONTROLE

A pesquisa de Guerra[8] indica que a palavra controle originou-se do termo francês contre-rôle, assim como do latim medieval contrarotulus, com o significado de "contralista":

> (...), isto é, segundo exemplar do catálogo de contribuintes, com base no qual se verificava a operação do cobrador de tributos, designando um segundo registro, organizado para verificar o primeiro. O termo evoluiu, a partir de 1611, para sua acepção mais próxima do atual, aproximando-se da acepção de domínio, governo, fiscalização, verificação.

Segundo o Dicionário Houaiss, a primeira acepção do vocábulo é: monitoração, fiscalização ou exame minucioso, que obedece a determinadas expectativas, normas, convenções etc.

Na dicção de Rocha,[9] o escopo do controle é assegurar a correspondência entre determinadas atividades e certas normas ou princípios.

1.3.1. Controle na ciência da Administração

Na ciência da Administração, o controle é reconhecido como uma das funções administrativas essenciais. Na Escola Clássica, de Taylor e Fayol, o ciclo da administração compreendia planejar, organizar, dirigir e controlar. Para Chiavenato, [10] o controle

consiste na "função administrativa que monitora e avalia as atividades e os resultados alcançados para assegurar que o planejamento, a organização e a direção sejam bem-sucedidos". Esse autor identifica as seguintes fases do controle:

- estabelecimento de metas;
- observação do desempenho;
- comparação do desempenho com as metas estabelecidas; e
- ação corretiva.

A Declaração de Lima, um dos principais documentos da International Organization of Supreme Audit Institutions – Intosai –, afirma que o controle não representa um fim em si mesmo, mas uma parcela imprescindível de um mecanismo regular que deve assinalar oportunamente os desvios normativos e as infrações aos princípios da legalidade, rentabilidade, utilidade e racionalidade das operações financeiras.

Na Administração Pública, segundo Mileski,[11] o controle é corolário do Estado Democrático de Direito, obstando o abuso de poder por parte da autoridade administrativa, fazendo com que esta paute a sua atuação em defesa do interesse coletivo, mediante uma fiscalização orientadora, corretiva e até punitiva.

Como assinala Guerra:[12]

> Controle, como entendemos hoje, é a fiscalização, quer dizer, inspeção, exame, acompanhamento, verificação, exercida sobre determinado alvo, de acordo com certos aspectos, visando averiguar o cumprimento do que já foi predeterminado ou evidenciar eventuais desvios com fincas de correção, decidindo acerca da regularidade ou irregularidade do ato praticado. Então, controlar é fiscalizar emitindo um juízo de valor.

1.3.2. Controle quanto ao objeto

Quanto ao seu objeto, o controle pode ser classificado em:

- de legalidade;
- de mérito; e
- de gestão.

O controle de legalidade tem o seu foco na verificação da conformidade dos procedimentos administrativos com normas e padrões preestabelecidos.

O controle de mérito procede a uma avaliação da conveniência e da oportunidade

das ações administrativas.

O controle de gestão examina os resultados alcançados e os processos e recursos empregados, contrastando-os com as metas estipuladas à luz de critérios como eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.[13]

A professora Di Pietro[14] também distingue o controle de fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos.

1.3.3. Controle quanto ao momento de sua realização

No que concerne ao tempo de sua realização, o controle pode ser:

- prévio ou ex ante ou perspectivo;
- concomitante ou pari-passu ou prospectivo; e
- subsequente ou a posteriori ou retrospectivo.

O controle prévio tem finalidade preventiva e é, essencialmente, realizado pela auditoria interna ou pelos sistemas de controle interno da organização que orientam os gestores e agentes a corrigir falhas e adotar os procedimentos recomendáveis.

O controle concomitante é exercido, via de regra, por provocações externas à organização: denúncias, representações, auditorias, solicitações dos órgãos de controle e do Ministério Público.

O controle subsequente tem o objetivo de proceder a avaliações periódicas, como nas prestações anuais de contas, e possui conteúdo corretivo e, eventualmente, sancionador.

QUESTÃO POLÊMICA

No concurso público para AUFC do TCU em 2006, foi proposto como tema da prova dissertativa argumentar se o controle exercido pelas Cortes de Contas poderia ser caracterizado como prévio, concomitante ou a posteriori. Surgiram, então, debates muito intensos quanto à possibilidade de os Tribunais de Contas realizarem o chamado controle prévio ou preventivo.

Para muitos doutrinadores, essa possibilidade – que envolvia o registro prévio de despesas, até a Constituição de 1946 – não mais existe. Segundo essa visão, o controle exercido, por exemplo, nos certames licitatórios é de natureza concomitante.

Assim exprimiu-se Hely Lopes Meirelles:[15]

Toda atuação dos Tribunais de Contas deve ser a posteriori, não tendo apoio

constitucional qualquer controle prévio sobre atos ou contratos da Administração (...), salvo as inspeções e auditorias in loco, que podem ser realizadas a qualquer tempo.

Todavia, vozes autorizadas, como o Min. Benjamin Zymler,[16] argumentam que o controle prévio é utilizado em eventos especiais, como no exame prévio de editais e procedimentos em casos de grande relevância econômica e social como as Parcerias Público-Privadas – PPPs – e outras hipóteses de privatização e concessão de serviços públicos. Ademais, acentuam que o controle efetuado sobre um edital de licitação acarreta o controle prévio do contrato a ser firmado.

Já para os que consideram os atos de concessão de aposentadorias como atos complexos, a etapa de registro pelos Tribunais de Contas constituiria uma modalidade de controle prévio. Essa, por exemplo, é a posição de Santos.[17]

Na jurisprudência recente do TCU, colhem-se diversos exemplos de exercício do controle prévio.

EXEMPLO DE CONTROLE PRÉVIO PELO TCU

Acórdão nº 1.379/2006 – Plenário

Entidade: Companhia das Docas do Estado da Bahia S.A. (Codeba)

Relator: Ministro Augusto Nardes

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL PARA REALIZAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO EM CERTAME LICITATÓRIO. LEGITIMIDADE DO AUTOR. ATENDIMENTO. AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PRÉVIO À ABERTURA DO CERTAME LICITATÓRIO. EDITAL DE CONCORRÊNCIA COM CLÁUSULAS RESTRITIVAS AO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO. INFRINGÊNCIA A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RELATIVOS A LICITAÇÕES E CONTRATOS. INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS LEGAIS RELATIVAS AO PROCESSO DE OUTORGA DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. INADEQUABILIDADE DOS ESTUDOS DE VIABILIDADE. PRESENÇA DOS REQUISITOS QUE JUSTIFICAM A ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO.

3. Os processos de arrendamento de áreas e instalações portuárias cujos valores gerem receita mensal superior a R$ 50.000,00 sujeitam-se à fiscalização, prévia ou concomitante, do Tribunal de Contas da União, nos moldes previstos na IN nº TCU 27/1998, alterada pela IN TCU nº 40/2002, ante o disposto no Decreto nº 4.391/2002.

Registre-se que o Tribunal de Contas de Portugal possui competência explícita para o controle prévio, realizado mediante os "processos de vistos".

1.3.4. Controle quanto ao posicionamento do órgão controlador

Com respeito ao posicionamento do órgão controlador, o controle classifica-se em:

- interno; ou
- externo.

Define-se como interno, quando o agente controlador integra a própria administração objeto do controle. O posicionamento interno pode referir-se tanto ao sistema de controle interno propriamente dito, previsto na CF, como aos controles administrativos, que incluem os recursos administrativos e o controle hierárquico, entre outros. O controle interno será abordado no Capítulo 12 deste livro.

A situação de exterioridade caracteriza três hipóteses de controle:

- o jurisdicional;
- o político; e
- o técnico.

O controle jurisdicional da Administração é exercido pelos Poderes Judiciários (Federal e Estaduais) em obediência ao direito fundamental prescrito no art. 5º, XXXV, da CF: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Os instrumentos para o seu exercício são: a ação popular, a ação civil pública, o mandado de segurança, o mandado de injunção, o habeas corpus e o habeas data. Tais instrumentos encontram-se previstos nos incisos LXVIII, LXIX, LXXI, LXXII e LXXIII do art. 5º e no inciso III do art. 129 da Constituição da República.

O controle político é de competência do Poder Legislativo e é corolário do regime democrático de governo. Entre os seus instrumentos mais conhecidos encontram-se as comissões parlamentares de inquérito – CPIs –, as convocações de autoridades, os requerimentos de informações e a sustação de atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (CF: art. 49, V).

Finalmente, o controle técnico é o exercido pelos órgãos de controle externo, em auxílio aos órgãos legislativos, nas três instâncias de governo e pelos órgãos do sistema de controle interno.

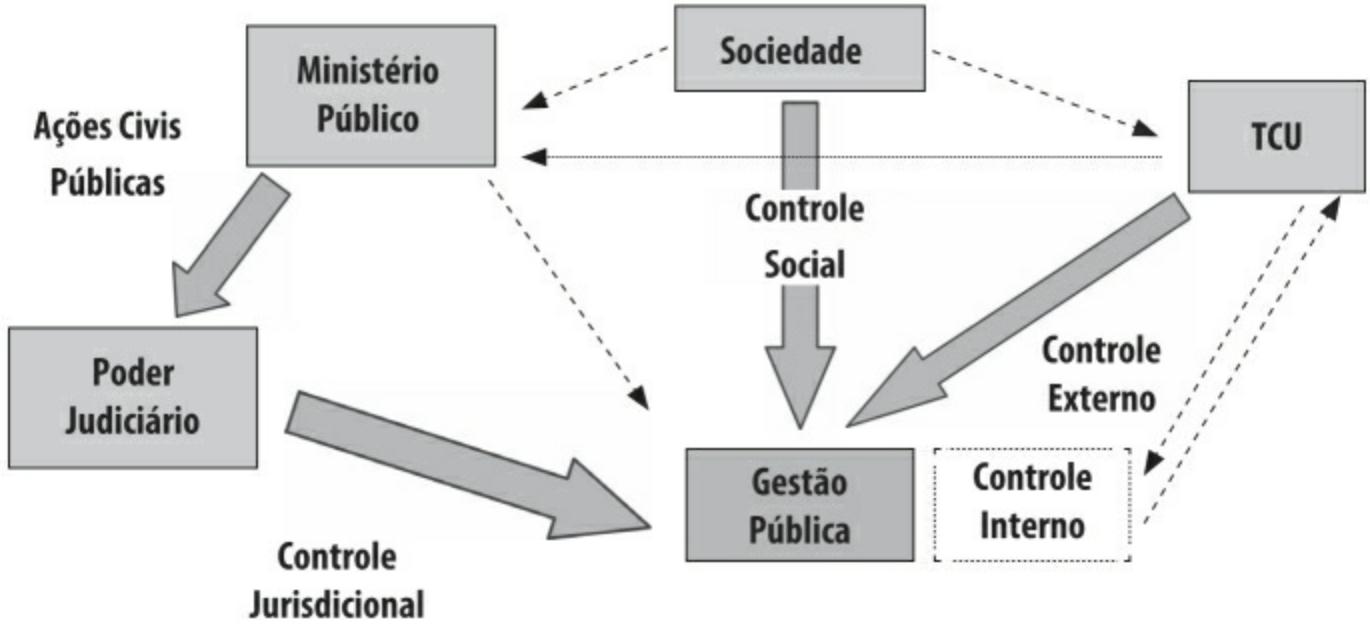
Quadro-resumo do papel das instituições de controle[18]

<table>
<tr><th colspan="2">Executivo</th><th colspan="2">Legislativo</th><th>Judiciário</th></tr>
<tr><td colspan="2">Controle sobre atos da própria administração</td><td colspan="2">Controle sobre atos e agentes dos poderes estatais</td><td>Controle sobre atos ilegais de qualquer dos Poderes</td></tr>
<tr><td colspan="2">Controles internos da administração</td><td colspan="2">Controle externo da administração</td><td>Controle jurisdicional</td></tr>
<tr><td>Controle interno administrativo</td><td>Controle interno gerencial</td><td>Controle político</td><td>Controle técnico</td><td rowspan="3">Habeas corpus Habeas data Mandado de injunção Mandado de segurança Ação Popular Outros</td></tr>
<tr><td colspan="2">Objeto</td><td colspan="2">Objeto</td></tr>
<tr><td colspan="2">Atos de gestã</td><td>Decisões políticas do Poder Executivo</td><td>Atos de gestão dos recursos públicos</td></tr>
<tr><td colspan="5">Quem exerce?</td></tr>
<tr><td>A própria entidade</td><td>Controladorias, Auditorias Gerais, sistemas de controle interno</td><td>Casas Legislativas</td><td>Cortes de Contas e Comissões Orçamentárias e de Fiscalização</td><td>Tribunais e Juízes</td></tr>
</table>

Para Santos,[19] também merece destaque o controle social, que é uma modalidade de controle externo cujo agente controlador é a sociedade civil organizada ou o cidadão, individualmente, manifestando-se na participação em audiências públicas e em órgãos colegiados, tais como conselhos gestores de políticas públicas, além da utilização de instrumentos legais como as denúncias e representações dirigidas às Cortes de Contas, as ações populares etc.

A Figura 1, a seguir, representa as diversas modalidades de controle incidentes sobre a gestão pública.

Figura 1 – Controles Incidentes sobre a Gestão Pública



Fonte: Lima, 2009

Assinale-se que a multiplicidade de controles não é garantia de sua efetividade. Como observa Alves (2009),[20] é imprescindível que a atuação dos órgãos de controle seja coordenada e complementar, de modo a evitar a superdosagem, a redundância ou a presença de lacunas graves.

1.3.5. Outras classificações

Outras classificações para as modalidades de controle são:

I – quanto à forma de instauração da ação de controle:
- de ofício;
- por provocação; e
- compulsório ou periódico, a exemplo da prestação anual de contas.

II – quanto à amplitude do controle:
- controle do ato administrativo; e
- controle da atividade ou do programa ou política pública setorial.

1.3.6. Conceito de Controle Externo

Para Meirelles,[21] controle externo é o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado e visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento.

Rocha[22] entende o controle como constituído de um juízo, seguido, em caso

negativo, de eventual medida, com forma impeditiva (ineficácia do ato), extintiva (anulação do ato) ou reparativa (sanção aos responsáveis).

Pardini,[23] por sua vez, preleciona:

> Controle externo sobre as atividades da Administração, em sentido orgânico e técnico, é, em resumo, todo controle exercido por um Poder ou órgão sobre a administração de outros. Nesse sentido, é controle externo o que o Judiciário efetua sobre os atos dos demais Poderes. É controle externo o que a administração direta realiza sobre as entidades da administração indireta. É controle externo o que o Legislativo exerce sobre a administração direta e indireta dos demais Poderes. Na terminologia adotada pela Constituição, apenas este último é que recebe a denominação jurídico-constitucional de controle externo (CF arts. 31 e 70 a 74), denominação esta repetida especificamente em outros textos infraconstitucionais, como, por exemplo, a Lei nº 8.443/1992.

O mesmo autor explica suas características:[24]

> a) é externo porque é exercido pelo Parlamento sobre a administração pública direta e indireta e sobre as atividades de particulares que venham a ocasionar perda, extravio ou dano ao patrimônio público (...);
> b) é controle porque lhe compete examinar, da forma mais ampla possível, a correção e a regularidade e a consonância dos atos de Administração com a lei e com os planos e programas;
> c) é múltiplo, pois examina, simultaneamente, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos que lhe compete controlar;
> d) tem múltiplas incidências, pois são submetidos ao controle externo os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial;
> e) atua em momentos diversos. Embora a regra geral seja a do controle posterior, pode, também, ser prévio, concomitante ou misto;
> f) efetua-se por dois órgãos distintos e autônomos: o Parlamento e o Tribunal de Contas; (...)

O objeto do controle externo são os atos administrativos em todos os poderes constituídos nas três esferas de governo e atos de gestão de bens e valores públicos.

O controle externo da Administração Pública, realizado pelas instituições a quem a Constituição atribuiu essa missão, é exigência e condição do regime democrático, devendo, cada vez mais, capacitar-se tecnicamente e converter-se em eficaz instrumento da cidadania, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública.

1.4. SISTEMAS DE CONTROLE EXTERNO E ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIORES – EFS

Jacoby Fernandes[25] conceitua sistema de controle externo como "o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção dos atos".

Embora cada nação apresente suas peculiaridades, resultantes de sua história, tradições, características políticas, administrativas, étnicas e religiosas, a doutrina costuma identificar dois sistemas principais de controle externo. São os sistemas de Cortes de Contas ou de Auditorias Gerais.[26]

De modo geral, as Entidades de Fiscalização Superior – EFS,[27] órgãos de controle externo com jurisdição sobre estados nacionais, podem ser classificadas em um desses sistemas.

Historicamente, as Cortes de Contas deram maior ênfase a aspectos relacionados à legalidade, ao passo que as Auditorias Gerais focavam sua atuação no desempenho dos auditados. Hoje, os Tribunais de Contas adotam técnicas de aferição de desempenho – como as auditorias operacionais – similares às das Auditorias Gerais.

Malgrado as especificidades que os diferenciam, muitos aspectos são comuns a ambos os sistemas:

- tanto os Tribunais de Contas como as Auditorias Gerais são órgãos integrados ao aparelho do Estado, em geral com previsão constitucional;
- são órgãos com elevado grau de independência, mesmo nas hipóteses em que h um vínculo estreito com o Legislativo;
- possuem a função precípua do exercício do controle externo; e
- usualmente o conteúdo de suas decisões não se encontra sujeito a revisão por outro órgão ou instância.

Adotam o sistema de Corte de Contas, entre outros, os seguintes países: Alemanha, Brasil, Espanha, França, Grécia, Holanda, Japão, Portugal e Uruguai.

São exemplos do sistema de Auditorias Gerais: Argentina, África do Sul, Austrália, Bolívia, Canadá, Colômbia, Cuba, Estados Unidos, Índia, Jordânia, México, Paraguai, Reino Unido, Suécia, Venezuela. Saliente-se que na Argentina as províncias adotaram o sistema de Tribunais de Contas, diferentemente da opção federal pela Audítoria General de la Nación.

No processo de constituição da União Europeia, foi adotado o sistema de Tribunal de Contas para o controle externo da administração comunitária, criando-se o Tribunal de

Contas Europeu, com sede em Luxemburgo, com um membro de cada país da União Europeia, nomeado para um mandato de seis anos. A missão do TC europeu é auditar com independência a cobrança das receitas e a utilização dos fundos da União Europeia e, assim, avaliar a forma como as instituições comunitárias desempenham suas funções.

Segundo Barreto,[28] das 182 Entidades de Fiscalização Superior – EFS – filiadas à Intosai, 50 adotam o sistema Tribunal de Contas e 132 o de Controladoria ou Auditoria Geral.

Em geral, tanto as Cortes de Contas como as Auditorias Gerais estão vinculadas ao Parlamento. Há, contudo, exceções.

A Constituição portuguesa situa o Tribunal de Contas no seu Título V – Tribunais, colocando-o no âmbito do Poder Judiciário, como "o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeterlhe". Também na Grécia o Tribunal de Contas compõe o Poder Judiciário. Na França, a Cour des Comptes não está vinculada a nenhum dos poderes.

Em Cuba, o Tribunal de Contas teve uma curta existência, de 1952 a 1960, extinto pela Lei Fundamental da Revolução Cubana, que o acusou de não cumprir suas obrigações e de ter seus principais dirigentes envolvidos com a corrupção do regime anterior. Em 1961, foi aprovada a Lei de Comprovação dos Gastos do Estado, que originou a criação, em 1995, do Escritório Nacional de Auditoria, atualmente, Ministério de Auditoria e Controle. Desse modo, o órgão superior de fiscalização cubano encontra-se na esfera do Poder Executivo.

Também são órgãos do Poder Executivo as Controladorias Gerais do Paraguai, Bolívia, Suécia e Jordânia. A extensa pesquisa de Ribeiro[29] não identificou nenhum Tribunal de Contas ligado ao Poder Executivo.

Em alguns países, as Controladorias Gerais foram desvinculadas de todos os Poderes. São os casos de Chile, Colômbia, Panamá e Peru.

1.4.1. Sistema de Auditoria ou Controladoria-Geral

O sistema de Auditoria Geral, em muitos países chamada de Controladoria Geral, caracteriza-se por ser, usualmente, um controle de caráter essencialmente opinativo ou consultivo, sem dispor de poderes jurisdicionais e coercitivos. Suas manifestações adotam a forma de pareceres ou recomendações e são subscritas de forma monocrática ou singular pelo Auditor ou Controlador Geral, nomeado pelo Parlamento, para um mandato previamente fixado.

As três instituições mais conhecidas são o National Audit Office, do Reino Unido (www.nao.org.uk), o Government Accountability Office, dos Estados Unidos (www.gao.gov) e o Office of the Auditor General, do Canadá (www.oag-bvg.gc.ca). Tais

instituições têm sido líderes no desenvolvimento e no emprego de técnicas de fiscalização mais modernas, inspiradas em conceitos e metodologias desenvolvidas para o setor privado.

Em 2004, após 83 anos de existência, a Entidade de Fiscalização Superior dos Estados Unidos passou por uma profunda reestruturação alterando sua denominação de General Accounting Office para Government Accountability Office. Tal mudança refletiu a evolução da própria concepção da amplitude do controle, não limitado ao aspecto contábil (accounting), mas envolvendo múltiplas dimensões das ações estatais (government accountability).

1.4.2. Sistema de Tribunal de Contas

As duas características marcantes do sistema de Tribunal de Contas são o caráter colegiado de suas decisões e o seu poder coercitivo de impor sanções, pecuniárias ou não.

Tais características afetam profundamente sua organização e formas de atuação. De fato, ao revestir-se de caráter jurisdicional, o controle externo é obrigado a atribuir maior ênfase ao processo, tendo procedimentos de fiscalização mais acentuadamente formais e legalistas.

Em diversos países, procura-se assegurar a independência dos Tribunais de Contas conferindo vitaliciedade aos Ministros ou Conselheiros. Em outros, como a Espanha, há mandatos, cuja duração, em geral, ultrapassa uma legislatura, além de serem passíveis de recondução.

Em conhecido estudo, Cretella[30] identificou três modelos de Tribunais de Contas: o francês, o italiano e o belga, classificando o TCU como um "tipo eclético".

Para o administrativista, o modelo francês caracteriza-se pelo fato de o controle realizar-se a posteriori e as responsabilidades pelos pagamentos indevidos são atribuídas aos funcionários pagadores e não aos ordenadores.

A característica do modelo italiano é a fiscalização a priori da legalidade dos atos de despesa, com a possibilidade de veto absoluto.

Por sua vez, o modelo belga distingue-se pela possibilidade do exame com veto relativo e registro sob protesto. O Tribunal de Contas belga, instituído em 1846, exerce o controle mediante visto preliminar aposto em toda ordem de pagamento, tendo, a exemplo das Cortes italiana e francesa, competências jurisdicionais.

Registre-se a existência de Tribunais de Contas sem poderes jurisdicionais como na Alemanha, Áustria, Holanda e o Tribunal de Contas Europeu.

Quadro-resumo de diferenças entre as Controladorias e as Cortes de Contas

Controladorias	Cortes de Contas
Decisões monocráticas	Decisões colegiadas
Recomendações sem caráter coercitivo	Poder sancionatório
Mandatos dos titulares	Mandatos ou Vitaliciedade dos Membros
Função fiscalizadora	Função fiscalizadora e jurisdicional

1.4.3. Outras classificações

Zymler e Almeida,[31] na esteira de Gualazzi,[32] identificam cinco modelos, conforme o quadro a seguir.

Quadro-resumo dos modelos de controle externo segundo Gualazzi

Modelo	Órgão	Países que o adotam	Características
Anglo-saxônico	Auditoria Geral ou Controladoria Geral	Reino Unido, Estados Unidos, Irlanda, países anglófonos da África e Ásia	Dirigente goza de garantias de magistrado, indicado pelo Parlamento e a ele se reporta
Latino	Tribunal de Contas	França, Itália, Bélgica, Romênia, países francófonos africanos	Funções de controle e jurisdicionais
Germânico	Tribunal de Contas	Alemanha e Áustria	Funções de controle e consultivas
Escandinavo	Diversos órgãos entre os quais revisores parlamentares e o ofício de revisão	Países escandinavos	Funções de controle e consultivas
Latino-americano	Tribunal de Contas ou Auditoria Geral ou Controladoria Geral	Países latinoamericanos	Funções de controle e consultivas ou parajurisdicionais (Brasil)

Todavia, tal classificação, eminentemente geográfica, carece de maior profundidade.

1.5. TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

A primeira notícia de que se tem conhecimento sobre a instituição de um órgão

fiscalizador das contas públicas no Brasil data do início do século XIX, com a criação do Erário Régio, por ato do Príncipe Regente, Dom João VI, consolidado no alvará de 28 de junho de 1808.

Por seu turno, Scliar[33] observa que, durante a ocupação holandesa do Nordeste brasileiro no século XVII, Maurício de Nassau instituiu um "órgão adequado à fiscalização e tomada de contas de sua gestão, composto de cinco pessoas de muita idoneidade".

Como leciona Cretella,[34] ainda nos albores da Independência, em 1826, os senadores do Império, Visconde de Barbacena e José Inácio Borges, apresentaram projeto visando à criação de uma Corte de Contas no Brasil, sofrendo, contudo, a renhida oposição do Conde de Baependi.

A proposta de criação do Tribunal de Contas constitui, juntamente com o debate acerca da abolição da escravatura, uma das polêmicas de maior duração na história do Parlamento brasileiro, tendo atravessado todo o Império, só logrando êxito após a proclamação da República.

Sob a inspiração de Ruy Barbosa, Ministro da Fazenda do Governo Provisório, o Presidente Deodoro da Fonseca assinou o Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, criando "um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesas da República". Conforme o art. 1º desse diploma: "É instituído um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República". Por sua vez, o art. 2º estipulava:

> Todos os decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos dos diferentes Ministérios, susceptíveis de criar despesa, ou interessar as finanças da Republica, para poderem ter publicidade e execução, serão sujeitos primeiro ao Tribunal de Contas, que os registrará, pondo-lhes o seu "visto", quando reconheça que não violam disposição de lei, nem excedem os créditos votados pelo Poder Legislativo.

É famosa a exposição de motivos apresentada por Ruy Barbosa,[35] definindo com maestria o papel da instituição:

> (...) corpo de magistratura intermediário à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e 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 aparatoso e inútil.
>
> (...) Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o

> poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias, por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.
>
> (...) Nada teremos feito, em tão melindroso assunto, o de mais alto interesse, entre todos, para o nosso futuro, enquanto não erguermos a sentinela dessa magistratura especial, envolta nas maiores garantias de honorabilidade, ao pé de cada abuso, de cada germe ou possibilidade eventual dele.

A Constituição de 1891, também sob forte influência de Ruy Barbosa, institucionalizou o Tribunal de Contas, prevendo, no art. 89, que a Corte deveria liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

A instalação efetiva do Tribunal só foi ocorrer em 1893, na gestão do Ministro Serzedello Corrêa. Esse Ministro foi protagonista de um notável episódio, que o engrandeceu para a posteridade, mas cujo exemplo, lamentavelmente, não foi adotado por muitos de seus sucessores. Logo após sua instalação, o Tribunal de Contas entrou em choque com o Presidente Floriano Peixoto, considerando ilegal a nomeação de um parente do ex-Presidente Deodoro da Fonseca. Floriano mandou redigir decretos retirando competências do Tribunal, contra o que se insurgiu Serzedello Corrêa, que se demitiu do Ministério, em memorável documento no qual afirmou:

> Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós o sabeis – é preciso antes de tudo legislar para o futuro. Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração.
>
> Se, porém, ele é um Tribunal de exação como já o queria Alves Branco e como têm a Itália e a França, precisamos resignarmo-nos a não gastar senão o que for autorizado em lei e gastar sempre bem, pois para os casos urgentes a lei estabelece o recurso.
>
> Os governos nobilitam-se, Marechal, obedecendo a essa soberania suprema da lei

e só dentro dela mantêm-se e são verdadeiramente independentes.

Pelo que venho de expor, não posso, pois Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor.

1.6. TCU NAS DIVERSAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Examinando o tratamento que as diferentes Constituições conferiram ao Tribunal de Contas, constata-se que o prestígio da instituição está diretamente associado com as liberdades democráticas. De fato, por duas vezes suas atribuições foram reduzidas: nas Cartas ditatoriais de 1937 (Estado Novo) e 1967 (ditadura militar). E por duas vezes, com a redemocratização, recuperou e ampliou suas atribuições nas Constituições democráticas de 1946 e 1988. Examinemos essa trajetória.

Na primeira Constituição Republicana, de 1891, o art. 89, além de estipular a função do Tribunal de Contas, definia que os seus membros seriam nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderiam os seus lugares por sentença.

Na Constituição de 1934, o Tribunal de Contas "é mantido" no art. 99, e pela primeira vez é empregada a expressão "julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos". Nesse diploma, o TC foi situado no Capítulo VI, intitulado "Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais", ao lado do Ministério Público e de Conselhos Técnicos junto a cada Ministério. O critério de nomeação foi mantido, mas asseguraram-se aos Ministros do Tribunal de Contas as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema. Também se concedeu ao TC as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciários no que concerne à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria.

O art. 101 estipulou que os contratos que, por qualquer modo, interessassem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputariam perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderia a execução do contrato até o pronunciamento do Poder Legislativo. Qualquer ato de Administração Pública, de que resultasse obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste, estaria sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas.

Outra inovação da Carta de 1934 foi a previsão, no art. 102, do parecer prévio do TC, no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados.

O estatuto do Estado Novo, em 1937, retirou a competência de elaboração do parecer prévio e limitou ao art. 114 as disposições acerca do Tribunal de Contas, incumbido de acompanhar a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis

por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, e cujos membros seriam nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal, assegurando-se aos Ministros do Tribunal de Contas as mesmas garantias dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

A Carta de 1946 foi mais extensa. No art. 76 estabeleceu que o Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional, devendo seus Ministros serem nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, usufruindo dos mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juízes do Tribunal Federal de Recursos.

No art. 77, fixaram-se as seguintes competências para o TC:

> I – acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;
> II – julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; e
> III – julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

Foram retomadas as disposições acerca do registro prévio de contratos e da emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, com um prazo de sessenta dias.

A Constituição de 1967 atribuiu ao Congresso Nacional o controle externo, a ser exercido com o auxílio do TC. Essa norma trouxe algumas inovações:

- pela primeira vez foi mencionado o sistema de controle interno, embora restrito Poder Executivo;
- introduziu a expressão "auditorias financeiras e orçamentárias" a ser exercida so as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessárias;
- estipulou-se que o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis seria baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das mencionadas inspeções;
- explicitou-se que as normas de fiscalização financeira e orçamentária aplicam-se autarquias; e
- foi estabelecido que os Ministros do Tribunal de Contas seriam escolhidos dentre

brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública.

Manteve-se a emissão do parecer prévio, no mesmo prazo de sessenta dias, mas eliminou-se o registro prévio de contratos. Deixou-se de julgar a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões, passando o Tribunal a apreciá-las para fins de registro.

Embora o § 5º do art. 73 tenha previsto a hipótese de sustação de atos pelo TC, em caso de não atendimento das determinações corretivas, atribuiu ao Presidente da República o poder de ordenar a execução do ato sustado, ad referendum do Congresso Nacional.

As normas da Constituição de 1988, vigente, serão estudadas no Capítulo 2, registrando-se, por ora, que nela, pela primeira vez, é empregada a denominação Tribunal de Contas da União, para assinalar sua distinção em relação aos Tribunais de Contas estaduais e municipais. Por enquanto, vale frisar que a Carta marcou a ampliação do âmbito de atuação da Corte de Contas, introduziu novos critérios de controle e alterou os critérios de indicação de Ministros, entre outras relevantes mudanças. De fato, como ressalta Pardini,[36] a partir da Carta de 1988 e de sua Lei Orgânica, o TCU alcançou, sob o aspecto legal, um grau de relevância e amplitude de competências sem paralelo, combinando atribuições judicantes com instrumentos típicos das Auditorias Gerais. Ribeiro[37] caracteriza tal modelo como híbrido e único no mundo.

1.7. TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

O primeiro Tribunal de Contas estadual foi o do Piauí, em 1899, seguido pela Bahia, em 1915, São Paulo, em 1924, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, em 1935, e Rio de Janeiro, em 1936. Durante o Estado Novo, foram extintos os Tribunais de Contas gaúcho, mineiro, cearense e baiano, que retomaram suas atividades após a redemocratização de 1945.

Com a Constituição de 1946, cada estado pôde instituir a sua própria Corte de Contas. O mais recente é o de Tocantins, instalado em 1989.

O TCM do Rio de Janeiro herdou as atribuições das antigas Cortes de Contas do Distrito Federal e do Estado da Guanabara. Além do Rio de Janeiro, somente o Município de São Paulo dispõe de uma Corte própria.

Em quatro estados, além do Tribunal de Contas do Estado, cuja jurisdição alcança apenas a administração pública estadual, existe também um Tribunal de Contas dos Municípios – no plural – responsável pelo controle externo das administrações de todos os municípios do estado. São eles: Bahia, Ceará, Goiás e Pará.

Nos demais estados, o TCE atua na fiscalização tanto da administração estadual, como das municipais, excetuando-se no caso do TCE-RJ e do TCE-SP as respectivas capitais.

1.8. INTOSAI E AS DECLARAÇÕES DE LIMA E DO MÉXICO

A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (International Organization of Supreme Audit Institutions – Intosai, em inglês) foi fundada em 1953 por 34 países, entre eles o Brasil, contando hoje com mais de 170 membros. Suas principais diretrizes estão expressas na "Declaração de Lima sobre Preceitos de Auditoria" (1977) e na "Declaração do México sobre a Independência das EFS" (2007).

Entre outros aspectos, a Declaração de Lima proclama que o estado de direito e a democracia são premissas essenciais para uma auditoria governamental efetivamente independente.

A Declaração de Lima conceitua as auditorias em interna e externa, de legalidade e operacional. Formula requisitos relativos à independência financeira das instituições de controle, à independência de seus membros, às relações com o Parlamento, o governo e a administração, aos poderes de investigação, aos métodos e procedimentos de auditoria, aos métodos para elaboração e apresentação de relatórios, entre outros.

Por sua vez, a Declaração do México é um documento aprovado pelo XIX Congresso da Intosai, realizado na capital mexicana em 2007. Ele aprofunda e atualiza conceitos contidos na Declaração de Lima acerca da independência das Instituições Superiores de Controle – ISC, também conhecidas como Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS, a exemplo do TCU no Brasil.

A Declaração do México proclama oito princípios relacionados à independência das EFS/ISC.

O primeiro diz respeito à existência de um arcabouço constitucional/legal que assegure a independência da EFS/ISC. No Brasil, este princípio está assegurado nos arts. 71 a 73 da CF.

O segundo é relacionado às garantias e salvaguardas de seus dirigentes (no caso de Controladorias/Auditorias) ou membros (no caso de órgãos colegiados como o TCU). No Brasil, os Ministros do TCU têm as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do STJ (CF, art. 73, § 3º), incluindo a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídio (CF: art. 95, caput).

O terceiro diz respeito às competências e independência de atuação das EFS/ISC, envolvendo o controle dos recursos e do patrimônio público, a capacidade de selecionar e programar as áreas a serem auditadas, bem como a autonomia administrativa do órgão. O TCU goza de tais prerrogativas.

O quarto exige que as EFS/ISC tenham acesso irrestrito às informações necessárias ao seu trabalho. No Brasil, há restrições quanto ao acesso do TCU a determinados dados, sob o argumento de proteção do sigilo bancário/fiscal/comercial.

O quinto proclama o direito e a obrigação de publicar os resultados de seus trabalhos de fiscalização. No Brasil, o TCU deve enviar trimestralmente ao Congresso Nacional relatório de suas atividades (CF: art. 71, § 4º), bem como não enfrenta restrições para divulgar seus relatórios e decisões.

O sexto concerne à liberdade de decidir o conteúdo e a oportunidade dos relatórios de auditoria, bem como sua publicação e divulgação. Isso significa que seus trabalhos não podem ser objeto de censura ou sofrer restrições de circulação. O TCU goza de tal liberdade.

O sétimo prevê a existência de mecanismos de monitoramento (follow-up) das recomendações emitidas pelas EFS/ISC. No Brasil, o TCU desenvolve trabalhos de monitoramento das recomendações resultantes de suas auditorias operacionais.

O oitavo diz respeito à autonomia administrativa/gerencial e a disponibilidade de recursos humanos e financeiros suficientes para o desempenho de suas atribuições. No Brasil, quanto a esse aspecto a situação do TCU não é a ideal, mas é satisfatória, o mesmo não se podendo dizer de algumas Cortes de Contas estaduais e municipais.

As atividades da Intosai envolvem o intercâmbio, a disseminação e o aprimoramento de técnicas de fiscalização, objetivando a indução de melhorias na gestão pública, a exemplo das Normas Internacionais de Auditoria das Entidades de Fiscalização Superior (Issai).

Seu portal na Internet é: www.intosai.org.

1.9. OLACEFS

A Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) é um organismo internacional, autônomo, independente, apolítico e de caráter permanente.

O Brasil foi um dos países que participaram da criação do instituto em 1990 em Assembleia Extraordinária realizada em Buenos Aires/Argentina. Tem como principal finalidade facilitar a cooperação entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS – do subcontinente. A organização incentiva a pesquisa científica especializada e desenvolve atividades de estudo, capacitação, especialização, assessoria e assistência técnica, informação e coordenação – tudo isso com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das EFS membros.

Atualmente conta com 23 países-membros e seu portal na Internet é: www.olacefs.net.

Ademais, o Tribunal de Contas da União integra a Organização das EFS dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile e a Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP.

1.10. ATRICON E AUDICON

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon é a entidade que congrega Ministros e Ministros Substitutos do Tribunal de Contas da União, Conselheiros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, além dos Tribunais de Contas dos Municípios. Tem por objetivos: promover a cooperação; manter intercâmbio de informações e experiências sobre aperfeiçoamentos científicos e técnicos; promover a realização de conferências e congressos; estudar e sugerir a órgãos e autoridades públicas diretrizes para o aperfeiçoamento de normas de gestão financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública; entre outros.

Por sua vez, a Audicon é a Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas que se propõe a defender o controle externo exercido pelas Cortes de Contas, pugnando pelo desenvolvimento e uniformização de procedimentos, respeitadas as peculiaridades de cada jurisdição, bem como defender os direitos e aspirações dos Auditores (Ministros e Conselheiros Substitutos) dos Tribunais de Contas, buscando o aprimoramento das funções de judicatura desempenhadas por seus associados, segundo o modelo constitucionalmente delineado.

Os respectivos portais na Internet são: www.atricon.org.br e www.audicon.org.br.

1.11. NOVOS DESAFIOS DO CONTROLE EXTERNO

As aceleradas mudanças características da sociedade da informação têm produzido fortes impactos na Administração Pública de todos os países e, consequentemente, imposto transformações e adaptações na atuação do Controle Externo. Como sublinha Ribeiro,[38] o controle evolui no mesmo sentido da evolução do objeto controlado.

Essencialmente, exige-se do Controle Externo cada vez maior agilidade e objetividade, substituindo preocupações ritualísticas por prioridades finalísticas. Nas sociedades democráticas, aumentam as pressões populares por maior transparência e eficiência na atuação do Poder Público e na gestão financeira do Estado. Crescem, em igual proporção, as cobranças do Parlamento e as responsabilidades das instituições e profissionais do controle externo.

No Brasil, novas formas de organização do setor público, desconhecidas ou incipientes quando da promulgação da Carta de 1988 – como as agências reguladoras e executivas, as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse

público, as concessões de serviços anteriormente monopolizados pelo Estado, os contratos de gestão e termos de parceria etc. –, exigem o desenvolvimento de metodologias e procedimentos específicos de controle, com utilização mais intensa de ferramentas de tecnologia da informação.

Ademais, os grandes desafios ambientais contemporâneos, como as mudanças climáticas globais, a necessidade de sábia gestão dos recursos hídricos e a proteção do patrimônio genético e da diversidade biológica, exigem das Cortes de Contas ações sistemáticas e proativas em defesa do meio ambiente, considerado como patrimônio de todos os brasileiros.[39]

Entre as conclusões da CPMI dos Correios, em 2006, recomendou-se o fortalecimento das instituições que combatem a corrupção no país e a articulação de um sistema nacional de controle, coordenado pelo TCU, envolvendo as Cortes de Contas estaduais e municipais, o controle interno, a Polícia Federal, a Receita Federal, o Banco Central etc.

Outro importante debate diz respeito à elaboração de uma lei orgânica nacional comum a todos os Tribunais de Contas estaduais e municipais, sistematizando e uniformizando competências, prerrogativas e procedimentos.

De igual modo, encontra-se em discussão no Congresso Nacional proposta de Emenda à Constituição criando o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, que teria atribuições análogas às dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público.

1.12. CONTROLE SOCIAL

Numa democracia, o controle social é exercido desde o processo de elaboração das políticas públicas, por exemplo, mediante consultas e audiências públicas, até o acompanhamento e monitoramento de sua execução. Transparência e participação na gestão pública são fatores determinantes para o controle efetivo da sociedade sobre a gestão pública.

Nos termos da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), controle social pode ser conceituado como o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

A partir da Constituição de 1988, multiplicaram-se os instrumentos de controle social previstos em diversas normas legais.

Um dos mais importantes – e que será examinado em detalhe mais adiante – diz respeito à possibilidade de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidades aos órgãos de controle externo (CF: art. 74, § 2º).

Ademais, qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular

ato lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa (CF: art. 5º, LXXIII).

Outro dispositivo constitucional prevê que as contas dos municípios ficarão, durante 60 dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da Lei (CF: art. 31, § 3º). Posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 49, ampliou a norma:

- para alcançar todas as esferas de governo;
- para vigorar durante todo o exercício;
- para que as contas estejam disponíveis no respectivo Poder Legislativo e no órgã técnico responsável pela sua elaboração; e
- para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

A Emenda Constitucional nº 29/2000 previu que os recursos dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados a ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do controle interno previsto no art. 74 da Constituição Federal.

Destacam-se entre as mais promissoras e efetivas formas de controle social os conselhos de controle e acompanhamento de programas de governo, a exemplo dos Conselhos de Saúde, de Alimentação Escolar, do Fundeb, de Assistência Social etc.

Além disso, podemos mencionar também:

- as ouvidorias implantadas por diversos Tribunais de Contas;
- o orçamento participativo adotado por alguns estados e municípios, que permite entidades representativas da sociedade decidir sobre a aplicação de parte do orçamento;
- a página na Internet mantida pelo TCU com informações sobre a arrecadação de tributos e compras de bens e serviços (Lei nº 9.755/1998);
- a divulgação na Voz do Brasil e na Internet dos recursos federais repassados aos municípios;
- as audiências públicas requeridas em licitações de grande porte em processos de licenciamento ambiental, na LRF, entre outros diplomas legais; e
- a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (LC nº 131/2009).

A Lei de Acesso a Informações – LAI (Lei nº 12.527/2011) ampliou de forma

significativa as possibilidades de controle social, fixando procedimentos para garantir o acesso dos cidadãos a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, inclusive as relativas ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. Note-se que as Cortes de Contas também estão submetidas à LAI e devem disponibilizar as informações conforme previsto. O TCU editou a Resolução nº 249/2012 que disciplina a aplicação da LAI no âmbito de sua gestão.

É desejável, no entanto, como assinala Santos,[40] que o controle social não fique restrito ao discurso de gestores ou a segmentos muito qualificados que, frequentemente, não são representativos dos setores sociais mais atingidos pelo programa ou projeto em debate.

Santos[41] caracteriza o controle social como controle público não estatal, que atua de fora para dentro do Estado, como exercício do direito de fiscalização da atividade pública, complementar ao estatal, sustentando que a efetividade da atuação do TCU converge para a ampliação da participação popular no exercício do controle.

Malgrado sua relevância, cumpre esclarecer como faz Mileski:[42]

> O controle social exercido pelo cidadão não se esgota em si mesmo, nem possui a função de substituir o controle oficial regulado constitucionalmente. O controle social é complementar ao controle oficial e depende deste último para ter eficácia. O controle social, para fazer valer as suas constatações contra irregularidades praticadas pelo Poder Público, deve buscar a própria Administração para correção das falhas encontradas, representar aos integrantes do sistema de controle interno, denunciar os fatos ao Tribunal de Contas ou representante do Ministério Público.

Nesse sentido, Zymler e Almeida[43] preconizam que a eficácia do controle social dependerá do estabelecimento de vínculos sistêmicos entre a sociedade civil organizada e os entes estatais encarregados do controle.

De outro lado, as novas tecnologias de informação e comunicação, com destaque para a internet e as redes sociais, têm potencializado as possibilidades de controle social, inclusive com o desenvolvimento de aplicativos específicos.[44]

EXEMPLO DE DELIBERAÇÃO ACERCA DE DENÚNCIA

Acórdão nº 1.356/2006 – Plenário
Órgão: Ministério da Saúde

Relator: Ministro Benjamin Zymler.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia acerca de supostas irregularidades perpetradas no âmbito do Ministério da Saúde;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente denúncia, com base no art. 74, § 2º, da Constituição Federal, no art. 53 da Lei nº 8.443/1992 e no art. 234 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. aplicar, com base no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/1992, multa no valor de R$ 13.000,00 (treze mil reais) ao Sr. Humberto Costa Sérgio Lima e de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) ao Sr. Laércio Portela Delgado;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas atualizadas monetariamente, a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento, caso não atendida a notificação, na forma da legislação em vigor;

9.4. determinar ao Ministério da Saúde que, por ocasião da publicidade de suas ações, programas e serviços, observe fielmente o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, e no parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 2.004/1996, omitindo nomes, símbolos ou imagens de autoridade ou servidor público que caracterizem promoção pessoal, em atenção ao princípio da impessoalidade.

1.13. MODELO DE DENÚNCIA DE IRREGULARIDADE AO TRIBUNAL DE CONTAS

Apresenta-se, a seguir, modelo genérico de documento inicial de denúncia de irregularidade ao Tribunal de Contas.

Conforme estipulado no RITCU (art. 235), bem como nos correspondentes diplomas estaduais e municipais, a denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, estar baseada em fatos consistentes e acompanhada de indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade denunciada ou de elementos mínimos necessários para uma eventual apuração por parte do TCU.

Denúncias relativas ao mau uso de recursos públicos estaduais ou municipais devem ser dirigidas ao Tribunal de Contas competente (ver Capítulo 2).

Registre-se que o denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé (LOTCU: art. 55, § 2º).

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE XXX

FULANO DE TAL, brasileiro (a), natural de (município/UF), (estado civil), (profissão), residente e domiciliado em (endereço completo), portador da Cédula de Identidade no, e do CIC(CPF/MF) nº,

1. Considerando os princípios constitucionais que regem a Administração Pública (CF, art. 37, caput), especialmente os da moralidade e da impessoalidade;

2. Considerando que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado (art. 74, § 2º, da Constituição da República);

3. Considerando que os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos (art. 4º da Lei nº 8.429/1992);

4. Considerando os fatos a seguir descritos (segue a descrição das irregularidades, preferencialmente indicando datas e responsáveis, bem como os dispositivos legais violados);

5. Considerando os documentos anexos que comprovam os fatos relatados:

(segue a enumeração dos documentos comprobatórios tais como fotos, notícias publicadas na imprensa ou veiculadas na internet, publicações oficiais, comprovantes de despesas etc.);

respeitosamente vem oferecer a seguinte DENÚNCIA:

(síntese da denúncia), solicitando por fim a apuração das responsabilidades pelos fatos e irregularidades descritos.

(Local e data)

FULANO DE TAL

1.14. PARA SABER MAIS

O Instituto Serzedello Corrêa, do TCU, publicou livro com as monografias vencedoras do Prêmio Serzedello Corrêa de 1998, cujo tema foi a história do TCU. O documento encontra-se disponível no portal do TCU: www.tcu.gov.br.

Um abrangente panorama histórico consta da Tese de Doutorado de Scliar, intitulada Tribunal de Contas: do controle na Antiguidade à instituição independente do Estado Democrático de Direito.

Acerca do controle social, recomenda-se o sítio www.contasabertas.uol.com.br.

1 No famoso Neues Museum em Berlim, no setor de antiguidades egípcias, há um luxuoso sarcófago em granito negro identificado como sendo de Djehapimu, "auditor do faraó", datado entre os séculos IV e VIII a.C.

2 Curso de Direito Constitucional. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1961 apud SANT'ANNA, Aspectos do Direito Público no Tribunal de Contas, TCE-RJ, 1992, p. 318-319.

3 Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 28.

4 O Controle da Gestão Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 176.

5 De acordo com Pompeu e Costa (coords.). Histórico do controle de contas em Portugal e no Brasil: do século XIII ao XIX. Brasília, TCU, 2014.

6 La Cours des Comptes. Paris: La Documentation Française, 2014, p. 20.

7 A expedição de provimentos provisórios pelos Tribunais de Contas: das medidas cautelares à técnica antecipatória no controle externo brasileiro. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, 2016.

8 Os Controles Externo e Interno da Administração Pública. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 89.

9 A função controle na administração pública orçamentária. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 2. ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 124.

10 Administração Geral e Pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, p. 447.

11 Op. cit., p. 148.

12 Os Controles Externo e Interno da Administração Pública. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 90.

13 O Anexo II – Miniglossário conceitua cada um desses critérios.

14 Direito Administrativo. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 709.

15 Direito Administrativo Brasileiro. 22. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 609.

16 O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2005 p. 116.

17 O controle da Administração Pública. Revista do TCU, nº 74, out./dez. 1997, p. 17-26.

18 Adaptado de Bugarin, Vieira e Garcia. Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003, p. 29.

19 O TCU e os controles estatal e social da Administração Pública. Revista do TCU, nº 94, out./dez. 2002, p. 18.

20 Múltiplas Chibatas? Institucionalização da política de controle da gestão pública federal 1998-2008. Brasília: UnB, 2009, p 111.

21 Direito Administrativo Brasileiro. 22. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 577 e 608.

22 Op. cit., p. 124.

23 Apud Bugarin, O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 40.

24 Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional. Tese apresentada no Curso de Doutorado da Faculdad de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1997, p. 103-104.

25 Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 30.

26 Zymler, apoiado na pesquisa de Gualazzi, aponta cinco modelos de controle externo: anglo-saxônico, latino, germânico, escandinavo e latino-americano. Direito Administrativo e Controle. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 167-168.

27 Em inglês: Supreme Audit Institutions – SAI.

28 O Sistema Tribunais de Contas e instituições equivalentes – um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 76-77.

29 Controle Externo da Administração Pública Federal no Brasil. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, p. 17-18.

30 Curso de Direito Administrativo. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 107-111.

31 O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 123-125.

32 Regime jurídico dos Tribunais de Contas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

33 Democracia e controle externo da administração pública. Dissertação (Mestrado) – Faculdade Direito, PUCRS, Porto Alegre, 2007.

[34] Op. cit., p. 112.

[35] Apud Silva: Rui Barbosa e as finanças públicas brasileiras. In: Rui Barbosa, uma visão do controle do dinheiro público, TCU, 2000, p. 51.

[36] Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional. Tese apresentada no Curso de Doutorado da Faculdad de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1997, p. 66.

[37] Controle Externo da Administração Pública Federal no Brasil. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, p. 94.

[38] Controle Externo da Administração Pública Federal no Brasil. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, p. 44.

[39] Diversos temas relacionados aos novos desafios do controle externo constam do livro Sementes Republicanas (Lima, 2014).

[40] Parcerias público-privadas – o controle externo atuando em críticas e polêmicas fronteiras. Revista do TCM-RJ, nº 32, abr. 2006, p. 65.

[41] O TCU e os controles estatal e social da administração pública. Revista do TCU, nº 94, out./dez. 2002, p. 13-47.

[42] Controle social: um aliado do controle oficial. Revista Interesse Público, nº 36, 2006, p. 85-98.

[43] O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2005 p. 216.

[44] LIMA, Luiz Henrique. As novas tecnologias e as contas públicas. In: FEITOSA, Gustavo. Curso controle cidadão. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/Universidade Aberta do Nordeste, 2015, p. 113-128.

Capítulo 2

Normas Constitucionais sobre o Controle Externo

https://youtu.be/D8-VwTk9j6M



Quais as competências constitucionais do TCU? Qual o papel do Congresso Nacional no controle externo? O que são contas? Quem deve prestar contas ao TCU? Qual a diferença entre contas de governo e contas de gestão? Quem julga as contas dos Tribunais de Contas? Pode o TCU negar registro a um ato praticado de acordo com determinação judicial? Como são indicados os Ministros do TCU? Pode o Senado Federal recusar aprovação a um nome indicado pelo Presidente da República para o cargo de Ministro do TCU? O TCU efetua o cálculo dos valores relativos ao FPE e FPM a serem repassados a estados e municípios? Existem atos de gestão legais, mas ilegítimos? O que é um ato antieconômico de gestão? Qual a diferença entre sustação de atos e sustação de contratos? Como se organizam os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios?

Todo o estudo de nossa disciplina tem como base as normas constitucionais que dispõem sobre o controle externo. É a partir delas que foram estruturadas as normas das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios. É com fundamento em tais alicerces que foram elaboradas a Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992) e os diplomas equivalentes nos estados, municípios e Distrito Federal. Desse modo, é indispensável ao estudioso do tema conhecê-las com minúcia e analisá-las com profundidade. Em concursos públicos, o candidato que dominar tão somente os dispositivos constitucionais

relativos à atuação dos Tribunais de Contas terá condições de responder satisfatoriamente cerca de 50% das questões de controle externo de uma prova objetiva de múltipla escolha.

O primeiro aspecto a ser destacado é que não basta apenas estudar os arts. 70 a 75 da Carta Magna, constantes da Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, do Capítulo 1 – Do Poder Legislativo, do Título IV – Da Organização do Estado. Com efeito, embora tais artigos constituam o núcleo de nossa disciplina, em numerosos outros dispositivos constitucionais encontram-se normas de capital importância para a organização e o funcionamento dos Tribunais de Contas em nosso país.

De igual modo, veremos no Capítulo 5 que, além da Lei Orgânica do TCU, muitos outros diplomas legais posteriores vêm atribuindo crescentes responsabilidades para a atuação do controle externo. Destacam-se, nesse particular, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e a Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000).

É nosso objetivo, então, estudar o conjunto dessas normas constitucionais e legais da forma mais completa possível.

PRINCIPAL LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA

Constituição da República: Arts. 31; 33, § 2º; 34, VII, d; 35, II; 37, caput; 49, IX, X e XIII; 51, II; 52, III, b; 57, caput; 70 a 75; 84, XV e XXIV; 102, I, d e q; 105, I, a; 161, parágrafo único.

Lei Orgânica e Regimento Interno do TCU: íntegra

Lei nº 8.666/1993: arts. 22 a 26, 54 a 59, 65, 67, 71, 102, 113, 116, 117.

LRF: arts. 1º, 20, 48 a 59, 73-A.

Lei nº 10.028/2000: art. 5º.

2.1. A TOPOGRAFIA DO CONTROLE EXTERNO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Na Carta de 1988, as principais disposições relativas ao controle externo situam-se no Título IV – Da Organização dos Poderes, no Capítulo I – Do Poder Legislativo, na Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária.

Tal posicionamento é deveras esclarecedor do propósito do constituinte com respeito ao controle externo. O controle externo não foi situado no Título referente à Organização do Estado, por exemplo, no capítulo da Administração Pública (Título III, Capítulo IV) nem entre as normas referentes às finanças públicas (Capítulo II do Título VI). Com efeito, a relevância do controle externo não se restringe aos aspectos concernentes à

eficiente gestão das finanças ou à adequada gerência administrativa do setor público. Bem mais que isso, é matéria que envolve o equilíbrio entre os Poderes na organização do Estado de Direito democrático.

Sua vinculação ao Poder Legislativo corresponde à tradicional e nobre missão do Parlamento de fiscalizar o bom emprego, pelo Executivo, dos recursos oriundos da sociedade. Como visto no capítulo anterior, na maioria dos países as instituições de controle externo encontram-se ligadas ao Legislativo, e no Brasil tal opção remonta à primeira Constituição Republicana.

Sublinhe-se, contudo, o fato de nosso tema de estudo constar de uma Seção própria dentro do Capítulo dedicado ao Poder Legislativo; não constituindo uma subseção dos tópicos dedicados ao Congresso Nacional, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. Assim, a própria organização do texto constitucional indica que o Tribunal de Contas da União, órgão técnico que auxilia o Congresso Nacional na função do controle externo, não lhe é subordinado, constituindo, conforme a doutrina de Diogo de Figueiredo Moreira Neto[1] e do Ministro Ayres Brito,[2] um "órgão constitucional autônomo", conceito mais adiante esmiuçado.

IMPORTANTE

Neste capítulo iremos verificar que a Constituição prevê em relação ao controle externo:

- funções exercidas isoladamente pelo Congresso Nacional;
- funções exercidas isoladamente pelo Tribunal de Contas da União; e
- funções exercidas em conjunto pelo CN e pelo TCU.

2.2. ABRANGÊNCIA DO CONTROLE EXTERNO (CF: ART. 70, CAPUT)

No início da Seção IX, dispõe o art. 70 que 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. Na análise do respeitado José Afonso da Silva:[3]

> O controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos municípios com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na

> atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais (...).

As características desse controle externo são assim examinadas pelo professor Celso Antônio Bandeira de Mello:[4]

> (...) a missão de efetuar um apurado controle sobre a legitimidade dos atos administrativos conducentes à despesa pública é, obviamente, uma missão teórica – técnico--jurídica e, portanto, dificilmente poderia ser desempenhada a contento por um corpo legislativo, sem que contasse com o auxílio de um organismo especializado ao qual incumba esta apreciação técnica, que irá iluminar a posterior decisão política do legislativo na apreciação da gestão dos recursos públicos.

No magistério de Luciano Ferraz:[5]

> Em síntese, o Controle Externo é um gênero que abarca duas espécies: Controle Parlamentar Indireto, que é realizado pelo Parlamento com auxílio do Tribunal, e Controle diretamente exercido pelo Tribunal de Contas, que este exerce, ele mesmo, sem qualquer interferência do Poder Legislativo ou de qualquer outro órgão estatal.

IMPORTANTE

Quando a CF, no art. 129, VII, atribui ao Ministério Público a competência de exercer o "controle externo" da atividade policial, refere-se não à fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial – que permanece como competência do Congresso Nacional, com o auxílio do TCU –, mas ao respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei; e, ainda, à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público; à prevenção e à correção de ilegalidade ou de abuso de poder; à indisponibilidade da persecução penal; e à competência dos órgãos incumbidos da segurança pública, conforme o art. 3º da Lei Complementar nº 75/1993.

2.2.1. Fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial

Tais dimensões da fiscalização correspondem às atividades tradicionais das auditorias internas e compõem já há décadas o elenco de atividades das Cortes de Contas do país. Cuida-se aqui, essencialmente, de verificações de conformidade e legalidade com respeito aos lançamentos e escrituração contábil, execução orçamentária, gerência financeira e guarda e administração patrimonial, inclusive os aspectos relacionados a licitações e contratos administrativos, planejamento e execução de obras públicas, arrecadação das receitas e execução das despesas entre outros. Em grande medida, tais verificações ainda se encontram reguladas pela Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, em especial de seu Título VIII, Do Controle da Execução Orçamentária.

EXEMPLOS DE FISCALIZAÇÂO

Contábil: verificação quanto à correção dos lançamentos contábeis.

Orçamentária: verificação quanto à legalidade da abertura de créditos adicionais.

Financeira: verificação quanto à correção dos pagamentos e saques.

Patrimonial: verificação quanto à correção do inventário de bens.

Operacional: avaliação quanto aos possíveis impactos das mudanças climáticas globais na zona costeira brasileira.

2.2.2. Fiscalização operacional

Trata-se da uma importante inovação da Carta de 1988. Corresponde à introdução das modernas técnicas de auditorias de programas, buscando avaliar a efetividade da gestão pública. Esse singular vocábulo, quando integrado ao texto constitucional, legitimou e desencadeou profundas alterações nos métodos de atuação das Cortes de Contas brasileiras, sob a liderança e inspiração do TCU.

Assim, desde a promulgação da nova Constituição, os Tribunais de Contas passaram a atuar com significativos resultados em áreas de enorme relevância, tais como auditorias operacionais, auditorias de sistemas informatizados da administração pública, auditorias ambientais[6] entre outras.

A auditoria operacional permite a avaliação sistemática de políticas, programas, projetos, atividades e sistemas governamentais ou de órgãos e unidades jurisdicionados ao Tribunal de Contas, dividindo-se em duas modalidades: auditoria de desempenho operacional e auditoria de avaliação de programa.

2.2.3. Legalidade e legitimidade

Não se deve confundir os conceitos de legalidade e legitimidade.

Legalidade, no caput do art. 70 da CF, refere-se ao controle da obediência das normas legais pelo responsável fiscalizado. O controle da legalidade verifica a obediência às formalidades e aos preceitos previstos no ordenamento jurídico positivo.

O constituinte, ao distinguir os princípios da legitimidade e da legalidade, assinalou o entendimento de que o exame daquela ultrapassa a simples verificação das formalidades legais e dos requisitos materiais dos atos de gestão, envolvendo os valores e as crenças de uma determinada sociedade em determinado momento. Afinal, as normas legais, por mais detalhadas e minuciosas que sejam, não conseguem prever todas as situações possíveis de ocorrer na vida real. Os fatos concretos então devem ser examinados.

Para Mileski:[7]

> Legitimidade seria então estar conforme à lei e ao Direito. Contudo, deixa de encerrar apenas uma conformação de natureza legislativa, indo mais além, na medida em que se estrutura em fundamentos de moralidade, identificando-se com os valores, princípios e fins que regem a ação administrativa, na consecução dos objetivos estatais – o interesse público.

E Jacoby Fernandes pontifica:[8]

> O desvio de finalidade é uma das expressões do ato ilegítimo.

Por sua vez, observa Pardini:[9]

> A legitimidade situa-se na motivação do ato (razão do início) e no seu alcance social (fim a atingir).

Na expressão de Silva,[10] o princípio da legalidade, num Estado Democrático de Direito, funda-se no princípio da legitimidade, senão o Estado não será tal, pois os regimes ditatoriais também atuam mediante leis.

Furtado,[11] por sua vez, associa o controle da legitimidade à fiscalização do atendimento da vontade popular, como uma consequência do princípio democrático. Assim, a legitimidade dos dispêndios correlaciona-se à satisfação dos anseios da sociedade. Para o autor, o exame da legitimidade requer investigar, a fundo, a finalidade apresentada e a motivação oferecida.

É símile o entendimento de Ferreira Filho:[12]

> A legitimidade não observa apenas as formas prescritas ou não defesas pela lei, mas também se sua substância se ajusta a esta, assim como aos princípios não jurídicos da boa administração.

Finalmente, pontifica Bandeira de Mello:[13]

> Segue-se que a legitimidade da conduta do administrador não se decide em abstrato, mas resulta do confronto com o caso concreto (...) Se uma despesa resulta de um comportamento cuja falta de razoabilidade evidencia, para além de qualquer dúvida possível ou imaginável, óbvio descompasso com o sentido da lei, dadas as circunstâncias concretas do caso, o Tribunal de Contas deveria fulminá-la sem receio de estar ingressando no mérito do ato.

Apreciar um ato de gestão quanto à sua legitimidade envolve, portanto, inquestionavelmente, a formulação de um juízo de valor, uma avaliação das circunstâncias em que o ato foi praticado, uma ponderação da prioridade relativa entre a despesa efetuada e as outras necessidades da comunidade.

Via de regra, os atos que podem ser inquinados de ilegítimos são também ilegais. Todavia, pode suceder de um ato formalmente legal vir a ser considerado ilegítimo.

EXEMPLOS DE ATOS LEGAIS, MAS ILEGÍTIMOS

1. A aquisição de produtos para uma creche obedeceu rigorosamente aos ditames da legislação de licitações e contratos. Referido certame atendeu ao princípio da legalidade. Verificou-se, no entanto, que entre os produtos adquiridos, havia grande quantidade de bebidas alcoólicas destiladas. Tal circunstância macula a legitimidade do ato.
2. Uma Prefeitura de município paupérrimo, cuja população sofre os efeitos de prolongada seca, e cujo Prefeito, em vez de optar por reparar a única ambulância disponível para atendimentos de urgência, decide adquirir nova e luxuosa viatura para uso de representação. A aquisição pode ter sido legal, desde que houvesse previsão orçamentária, e desde que respeitados os procedimentos licitatórios pertinentes. Não obstante, a despesa terá sido ilegítima, eis que escandalosamente afrontosa a um dos direitos sociais da cidadania – a saúde –, ofendendo o bom senso e o princípio da moralidade administrativa.

Uma extensa discussão doutrinária pode ser suscitada quanto aos limites entre o controle de legitimidade e o juízo de discricionariedade de um gestor. O aprofundamento

do tema foge ao escopo desta obra. Todavia, é oportuno advertir-se que, no exercício do controle externo, a invocação do princípio da legitimidade deve ser feita sempre com ponderação e equilíbrio, despindo-se de preconceitos ou preferências subjetivas.

2.2.4. Economicidade

Segundo o Manual de Auditoria de Desempenho do TCU, economicidade é a "minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade" (TCU, 1998).

Assim, também o exame da economicidade implica uma avaliação qualitativa, que será feita sopesando-se os custos e os resultados, para o conjunto da sociedade, tendo em vista as alternativas disponíveis no momento da decisão quanto à alocação dos recursos.

Como assinala Freitas:[14]

> Não aparece, no controle à luz da economicidade, nenhum traço de invasão do espaço da discricionariedade, pois se é certo que esta precisa ser preservada, não menos certo que qualquer discricionariedade legítima somente o será se guardar vinculação com os imperativos da sensatez, incompatível com qualquer desperdício.

A economicidade deve ser analisada de forma concomitante com os princípios da eficiência e da razoabilidade. Não se trata de buscar o menor custo ou de gastar menos. Cuida-se de gastar bem, atendendo às necessidades a um custo razoável. É nesse sentido o comentário de Ferreira Filho (1997):[15]

> Economicidade. Aqui se autoriza a apreciação se o ato foi realizado, de modo a obter o resultado a custo adequado, razoável, não necessariamente ao menor custo possível.

Para Torres:[16]

> O conceito de economicidade, originário da linguagem dos economistas, corresponde, no discurso jurídico, ao de justiça. (...) O controle da economicidade entende com o exame e fiscalização material da execução orçamentária, em contraponto com o formal, que é o da legalidade.

Por seu turno, Furtado[17] sustenta que:

> (...) o princípio da economicidade impõe ao administrador público o dever constitucional de evitar soluções absurdamente ineficientes e que a não observância desse princípio importa em nulidade do ato por meio do qual mencionada solução tiver sido implementada.

No nosso livro Controle do Patrimônio Ambiental Brasileiro,[18] propusemos a seguinte classificação para os atos antieconômicos:

a) ato antieconômico por sobrepreço ou superfaturamento: a compra de bens ou a contratação de obras ou serviços por um preço superior ao do mercado ou, na ausência de um parâmetro seguro, superior ao razoável; ou, ainda, o pagamento por serviços não prestados ou bens não fornecidos;
b) ato antieconômico por desnecessidade: a compra de bens ou a contratação de obras ou serviços, ainda que por preços de mercado ou razoáveis, em quantidade desnecessária ou em momento inadequado, gerando desperdício; e
c) ato antieconômico por omissão ou por má gestão: a ausência da compra de bens ou da contratação de obras ou serviços nas quantidades necessárias ou nos momentos adequados; ou, ainda, a sua execução inadequada ou incompleta, a sua utilização imprópria ou a sua não utilização, gerando diversas disfunções na administração.

Bugarin,[19] em estudo dedicado ao tema concluiu que:

> (...) o princípio constitucional da economicidade da gestão de recursos e bens públicos autoriza o órgão técnico encarregado do específico e peculiar afazer hermenêutico constitucional – in casu, o TCU –, ao exame, em especial, pari passu, dos elementos de fato informadores dos diversos processos subjetivos de tomadas de decisão de gastos/investimentos públicos vis-à-vis o conjunto objetivo dos resultados alcançáveis, qualificando-os, efetiva ou potencialmente, como ganhos ou perdas sociais, evitando-se, deste modo, a despesa pública antieconômica e a consequente perpetração do, muitas vezes irremediável, prejuízo social (grifos no original).

Observe-se, no entanto, como fazem Bugarin, Vieira e Garcia,[20] que a incompetência gerencial, como fenômeno humano, não caracteriza por si própria uma ilicitude, devendo-se procurar distinguir os erros resultantes de comportamento omisso, negligente, fraudulento ou corrupto daqueles oriundos do desconhecimento, despreparo, imperícia ou equívocos.

EXEMPLOS DE ATOS ANTIECONÔMICOS

O Acórdão nº 2.011/2010 – Plenário, que considerou como ato de gestão antieconômico a contratação de obra rodoviária com sobrepreço decorrente de excesso de quantitativo de serviços. O Acórdão nº 342/2011 – Primeira Câmara, que considerou antieconômico o pagamento antecipado de despesas sem a efetiva entrega dos bens, assim como a inobservância das regras de aplicação de recursos federais no mercado financeiro, no caso a indevida aplicação financeira de recurso público federal em fundo de curto prazo, quando deveria obrigatoriamente aplicá-lo em caderneta de poupança, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês (art. 116, § 4º, da Lei nº 8.666/1993).

O Acórdão nº 410/2013 – Plenário em que se identificou a inserção indevida de despesas na taxa de BDI em procedimentos licitatórios da Petrobras. Neste aresto fixou-se entendimento que:

> A identificação de circunstância potencialmente lesiva ao erário autoriza o Tribunal a expedir determinação saneadora fundamentada no princípio constitucional da economicidade, não havendo necessidade de embasar sua deliberação em dispositivos legais específicos.

Outras hipóteses:

1. a aquisição de vacinas em quantidade excessiva, tornando inviável sua aplicação antes do vencimento do prazo de validade;
2. a aquisição de vacinas, desacompanhadas dos equipamentos necessários ao seu adequado condicionamento e proteção térmica, multiplicando o risco de perda de validade;
3. a aquisição de vacinas em quantidade insuficiente, deixando desassistida significativa parcela da população-alvo; e
4. a aquisição de vacinas com especificação inadequada para as necessidades da população-alvo.

É possível estabelecer uma ligação entre os critérios utilizados pelo controle externo e os princípios da administração pública constantes do caput do art. 37 da Constituição da República.

Quadro-resumo da ligação entre os critérios do controle externo e os princípios da administração pública

Critérios do controle externo (art. 70, caput)	Princípios da administração pública (art. 37, caput)
Legalidade	Legalidade
Legitimidade	Impessoalidade
	Moralidade
	Publicidade
Economicidade	Eficiência

2.2.5. Aplicação das subvenções e renúncia das receitas

A determinação constitucional do exame da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas também se reveste de singular importância.

Por subvenção deve se compreender o conceito expresso no § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320/1964, a saber, as transferências de recursos orçamentários destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; e subvenções econômicas, as que se destinem a 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.

Naquela lei que estabeleceu normas de direito financeiro, a possibilidade de concessão das subvenções sociais foi condicionada à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos se demonstrar mais econômica, calculan-do-se, sempre que possível, o valor das subvenções, com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados. Quanto às subvenções econômicas, sua principal finalidade, nos termos da Lei nº 4.320/1964, era a cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, devendo estar expressamente previstas nos orçamentos; bem como cumprir o papel de cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais; ou ainda, destinar-se ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais. Atualmente, tal elemento de despesa, embora previsto nos normativos de Contabilidade Pública, não consta mais do orçamento, prevalecendo a regra da LRF, no art. 26 e parágrafos, que estabelece que a destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas

deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais. Um exemplo de lei específica é a Lei nº 12.096/2009 que autoriza a concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica.

A renúncia de receitas, para Torres,[21] abrange todos os mecanismos fiscais em que se podem converter os itens de despesa pública consubstanciados nas subvenções, nos subsídios e nas restituições, isenções, créditos fiscais dos impostos diretos, créditos incentivo de impostos não cumulativos e deduções.

A renúncia de receitas é tratada com destaque na Lei de Responsabilidade Fiscal, que exigiu que:

a) conste da LDO um demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita;
b) conste da LOA, além do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, previsto no § 6º do art. 165 da CF, informações sobre as medidas de compensação a renúncias de receita; e
c) toda medida que implique concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender à LDO e a pelo menos uma das seguintes condições:

I. demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa receita da lei orçamentária, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO;
II. estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

A norma especifica que a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

A fiscalização da renúncia de receita é realizada pelo TCU nos órgãos e entidades supervisores, bancos operadores, fundos e demais entidades que tenham atribuição de

conceder, gerenciar, fiscalizar ou utilizar recursos decorrentes de renúncia de receita, objetivando, dentre outros aspectos, verificar a eficiência, a eficácia e a economicidade de suas ações, bem como o real benefício socioeconômico dessas renúncias.

EXEMPLO DE FISCALIZAÇÃO DE RENÚNCIA DE RECEITAS

Acórdão nº 1.549/2007 – Plenário

Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer

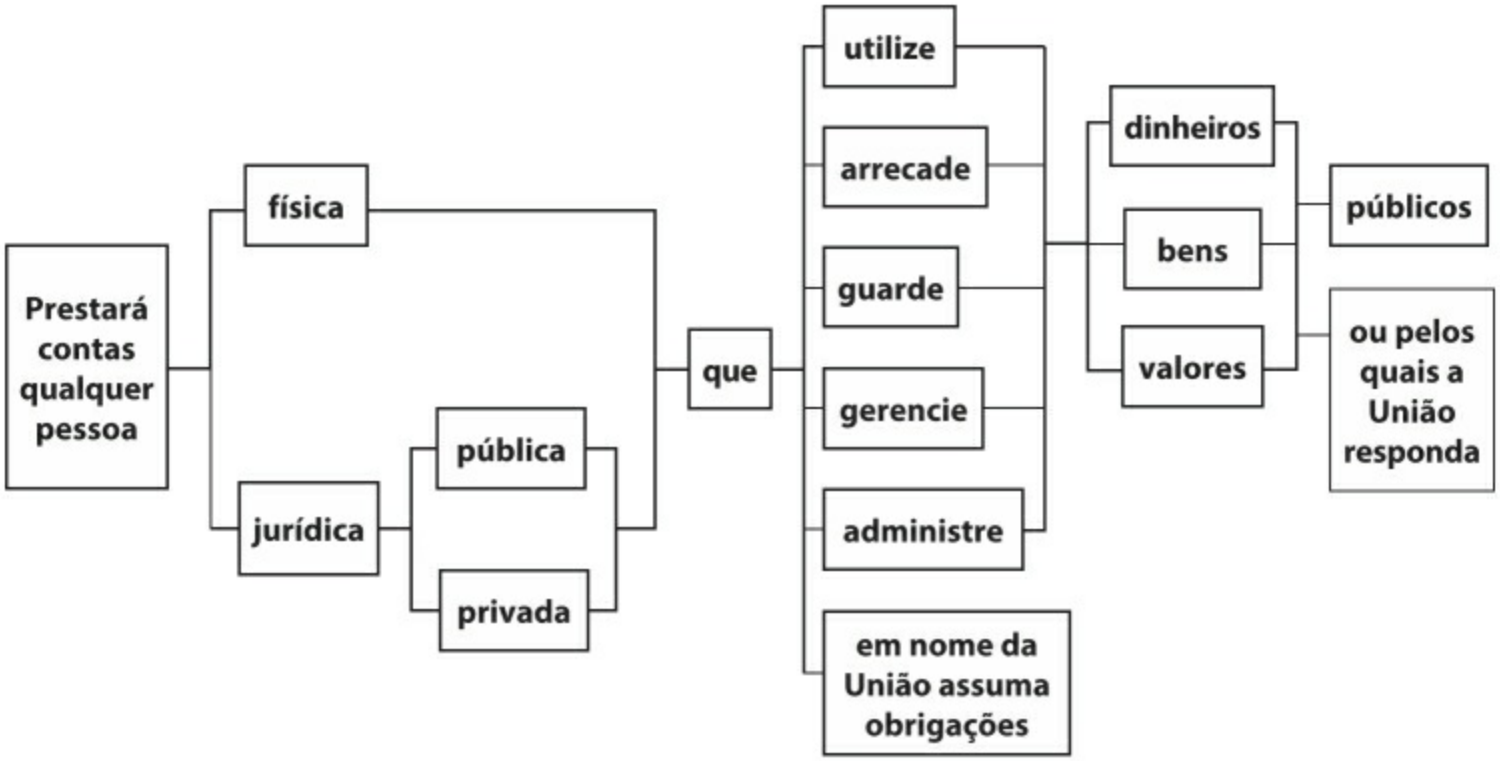
SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. RENÚNCIA DE RECEITAS DECORRENTE DA APLICAÇÃO DA LEI DE INFORMÁTICA. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO ADMINISTRATIVO POR MEIO DE DECRETO. POSSIBILIDADE. ILEGALIDADE NA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA FINS DIVERSOS DO PRECONIZADO NO DIPLOMA LEGAL. AUDIÊNCIA. INTERVENÇÃO DE INSTITUTO DE DIREITO PRIVADO EM CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE AS EMPRESAS BENEFICIADAS PELA LEI DE INFORMÁTICA E ENTIDADES/ INSTITUTOS DE PESQUISA. ILEGALIDADE. DETERMINAÇÕES. ANÁLISE DO PRAZO DECADENCIAL PARA LANÇAMENTO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS.

2.3. QUEM DEVE PRESTAR CONTAS (CF: ART. 70, PARÁGRAFO ÚNICO)

Conforme o parágrafo único do art. 70, com a redação dada pela EC nº 19/1998, 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, assuma obrigações de natureza pecuniária.

A Figura 2, a seguir, inspirada em Furtado,[22] esquematiza a previsão constitucional.

Figura 2 – Dever constitucional de prestar contas



O raciocínio subjacente é: onde houver bens e recursos públicos envolvidos, há necessidade de controle e de prestação de contas à sociedade. Trata-se de uma exigência fundamental do regime democrático. Na dicção de Hely Lopes Meirelles,[23] o dever de prestar contas é um dos característicos do gestor público, ao lado dos deveres de eficiência e de probidade e do poder-dever de agir.

Na dicção de Furtado:[24]

> Não existe responsabilidade por administração de recurso alheio sem o respectivo dever de prestar contas; assim como não há o dever de prestar contas sem a correlativa responsabilidade por gerência de recurso alheio. Como são institutos jurídicos absolutamente dependentes um do outro, indissociáveis, correlatos, é fácil concluir que o agente que gerencia interesses de terceiros – o responsável – será sempre o mesmo que estará obrigado a prestar contas, ou seja, o titular da prestação de contas.

Como sintetizam as Normas de Auditoria do TCU:[25]

> A delegação de recursos e poderes recebida da sociedade, por intermédio do Parlamento, implica, por parte do gestor público, a obrigação constante de prestação de contas quanto ao alinhamento de suas ações às diretrizes fixadas pelo poder público e, portanto, a obrigação de informar deve estar associada à obrigação de que os atos sejam devidamente justificados.

DÚVIDA FREQUENTE

O que são contas?

Mais adiante no livro, iremos esmiuçar e qualificar esse conceito. Por ora, ficamos com a definição a seguir.

"Contas" é o conjunto de informações que se possa obter, direta ou indiretamente, a respeito de uma dada gestão, desde que garantida a sua confiabilidade (veracidade e representatividade) e permitida a avaliação da legalidade, eficácia, eficiência e economicidade dessa gestão.

Tais informações não são restritas a demonstrativos contábeis, mas também envolvem relatórios de gestão, indicadores de desempenho etc. Portanto, "contas" é muito mais que um conceito contábil ou aritmético.

Assim, o controle externo irá alcançar, entre outros, o exame das contas de:

- todas as entidades da administração indireta, sejam as que recebem dotações d orçamento fiscal, sejam as que constam apenas do orçamento de investimento das empresas estatais; ou, na classificação introduzida pela LRF, tanto as estatais dependentes, como as não dependentes; ou, ainda, na classificação da Reforma Administrativa, sejam as entidades prestadoras de serviço público, sejam aquelas que são exploradoras de atividade econômica;
- fundos constitucionais, de investimento e os outros fundos cujo controle se enquadre como competência do Tribunal, incluindo órgãos e entidades supervisores ou gestores e os bancos operadores desses fundos;
- Organizações Sociais – OS – e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Púb – OSCIPs, instituídas, respectivamente pelas Leis nº 9.637/1998 e nº 9.790/1999, quanto aos recursos públicos recebidos;
- Conselhos de regulamentação profissional;
- renúncia de receitas, inclusive beneficiários de incentivos fiscais, a exemplo da L do Audiovisual e da Lei de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.685/1993 e Lei nº 8.313/1991, respectivamente);
- serviços sociais autônomos (Sebrae, Senai, Sesi, Sesc, Senac, Sest, Senat, Senar Sescoop); e
- projetos de pesquisa e bolsas acadêmicas patrocinados pelo Conselho Nacional d Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes.

MUITO IMPORTANTE

Mudança no entendimento do STF!

Em 2004, ao julgar o MS 23.875, o STF manteve o entendimento de que não caberia ao TCU julgar as contas de administradores de entidades de direito privado, ainda que com capital majoritário do Estado.

Em 2005, memorável voto do Min. Carlos Velloso ao relatar o MS 25.092 fixou entendimento quanto à competência do TCU para fiscalizar as empresas públicas e as sociedades de economia mista, integrantes da administração indireta. A seguir, resumo das decisões:

> O TCU não tem competência para julgar as contas dos administradores de entidades de direito privado. A participação majoritária do Estado na composição do capital não transmuda seus bens em públicos. Os bens e valores questionados não são os da administração pública, mas os geridos considerando-se a atividade bancária por depósitos de terceiros e administrados pelo banco comercialmente. Atividade tipicamente privada, desenvolvida por entidade cujo controle acionário é da União. (MS 23.875, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 30/04/2004)

TCU: Tomada de Contas Especial e Sociedade de Economia Mista

> "O Tribunal de Contas da União, por força do disposto no art. 71, II, da CF, tem competência para proceder à tomada de contas especial de administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das entidades integrantes da administração indireta, não importando se prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica. Com base nesse entendimento, o Tribunal denegou mandado de segurança impetrado contra ato do TCU que, em processo de tomada de contas especial envolvendo sociedade de economia mista federal, condenara o impetrante, causídico desta, ao pagamento de multa por não ter ele interposto recurso de apelação contra sentença proferida em ação ordinária de cumprimento de contrato, o que teria causado prejuízo à entidade. Preliminarmente, o Tribunal resolveu questão de ordem formulada pelo Min. Marco Aurélio e decidiu que o Consultor Jurídico do TCU pode, em nome deste, sustentar oralmente as razões da Corte de Contas, quando esteja em causa controvérsia acerca da competência desta. No mérito, afirmou-se que, em razão de a sociedade de economia mista constituir-se de capitais do Estado, em sua maioria, a lesão ao patrimônio da entidade atingiria, além do capital privado, o erário. Ressaltou-se, ademais, que as entidades da administração indireta não se

sujeitam somente ao direito privado, já que seu regime é híbrido, mas também, e em muitos aspectos, ao direito público, tendo em vista notadamente a necessidade de prevalência da vontade do ente estatal que as criou, visando ao interesse público." (MS 25.092/DF, rel. Min. Carlos Velloso, 10/11/2005)

Quanto aos Conselhos de regulamentação profissional, malgrado muitos questionamentos, a jurisprudência sempre foi clara no sentido da obrigatoriedade de prestarem contas, com a singular exceção da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB –, cujas peculiaridades serão adiante discutidas:

> Natureza autárquica do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Odontologia. Obrigatoriedade de prestar contas ao Tribunal de Contas da União. (MS 21.797, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 18/05/2001)

IMPORTANTE

Além dos Conselhos Federais, também os Conselhos Regionais são autarquias federais sujeitas à fiscalização do TCU e não dos Tribunais de Contas dos Estados (v. MS 22.643, Rel.: Min. Moreira Alves).

Até a edição da IN TCU nº 72/2013, as entidades de fiscalização do exercício profissional eram dispensadas da apresentação anual da prestação de contas. Desde então estão sujeitas à apresentação de relatório de gestão e à constituição de processo de contas.

QUESTÃO POLÊMICA

A Ordem dos Advogados do Brasil, enquanto entidade de regulamentação do exercício profissional dos advogados e arrecadadora de receitas parafiscais, deve prestar contas ao TCU? Não. A questão foi exaustivamente debatida no TCU, sendo afinal objeto do Acórdão nº 1.765/2003 – Plenário que decidiu pela desobrigação da prestação de contas ao TCU pelo Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da OAB. A deliberação não foi unânime, tendo os Ministros Marcos Vilaça, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (2º Revisor) e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha (3º Revisor) composto a maioria, sendo vencidos os Ministros Humberto Souto e Walton Alencar Rodrigues (1º Revisor), e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti (Relator). Em síntese, os principais argumentos da tese

vencedora foram:

a) a existência de uma decisão, de 1951, do extinto Tribunal Federal de Recursos, constituindo a matéria em coisa julgada, não mais podendo ser discutida, sob pena de violar-se preceito constitucional;

b) não houve mudanças no ordenamento jurídico em relação ao que vigorava à época em que foi proferida a mencionada decisão judicial; nem lei nem emenda constitucional poderiam prejudicar a coisa julgada;

c) na decisão transitada em julgado, foi definido que a OAB não arrecada, nem gerencia dinheiros, bens ou valores públicos;

d) a OAB pode ser considerada autarquia, mas de natureza sui generis – "não sujeita aos controles próprios das autarquias propriamente ditas" –, porque possui atribuições não encontradas em outros órgãos de fiscalização de profissões regulamentadas, tais como a relevante função de defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas; essas atribuições, ademais, seriam incompatíveis com qualquer tutela administrativa;

e) a OAB não tem qualquer vínculo com a Administração Pública;

f) não procede o argumento de que a Lei nº 8.906/1994, ao estabelecer imunidade tributária à Ordem, teria reconhecido sua natureza autárquica; todas as autarquias já gozam de imunidade tributária e, por isso, caso a OAB fosse, de fato, uma autarquia, não precisaria de norma expressa a respeito; a "imunidade" de que trata o § 5º do art. 45 da Lei nº 8.906/1994 deve ser entendida como "isenção";

g) as contribuições cobradas pela OAB não têm natureza tributária e não são receita pública;

h) segundo o parecer de José Afonso da Silva, as contribuições à OAB não podem ser consideradas como contribuições de interesse de categoria profissional de que trata o art. 149 da Constituição, porque "categorias profissionais e econômicas são conceitos de organização laboral e patronal para o fim de integração nos respectivos sindicatos" e "os advogados que integram a OAB não se constituem em categoria profissional".

Já os argumentos vencidos estribaram-se no entendimento de que o Conselho

Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil:

a) são pessoas jurídicas de direito público, constituindo-se em autarquias, conforme já decidiu o egrégio Supremo Tribunal Federal;

b) prestam, mediante delegação do Poder Público, serviços públicos de fiscalização de profissão regulamentada, constituindo-se atividade típica de Estado, por envolver poder de polícia e punição e, por isso, devem ser exercidos por entidades necessariamente públicas;

c) se não tiverem natureza jurídica de autarquia não fazem jus à extensão da imunidade recíproca de impostos sobre patrimônio, bens e rendas, conferida pelo § 2º do art. 150 da Constituição Federal, o qual é reproduzido pelo § 5º do art. 44 da Lei nº 8.906/1994;

d) arrecadam, utilizam e gerenciam dinheiros públicos, consubstanciados nas contribuições parafiscais de interesse de categoria profissional prevista no art. 149 da Constituição Federal e no art. 46 da Lei nº 8.906/1994.

Em 2006 a Procuradoria da República no Distrito Federal ajuizou ação civil pública no intuito de garantir que a OAB preste contas ao TCU. No julgamento da ADI 3026-4, o STF, também por maioria, entendeu que a OAB não é uma entidade da Administração Indireta da União, não se sujeitando a controle da Administração ou à realização de concursos públicos. Uma curiosidade: a Ordem dos Músicos do Brasil também não presta contas ao TCU, pois, nos autos do RE 555.320 AgR/SC, o STF considerou que a mesma não é entidade fiscalizadora do exercício profissional.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 3.006/2015 Segunda Câmara (Monitoramento, Relator Ministro Substituto André de Carvalho)

Competência do TCU. Fundos. FGTS.

Os gestores do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) devem prestar contas ao TCU acerca da utilização dos recursos do fundo, uma vez que os valores ali acumulados estão em custódia pública, sob a administração e a responsabilidade da União.

A omissão na prestação de contas é fato ensejador de instauração de tomada de contas especial, além de caracterizar-se como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública, previsto no art. 11, VI, da Lei nº

8.429/1992. Ademais, não prestar contas é crime de responsabilidade previsto na Lei nº 1.079, de 1950.

> Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração: (...)
> 2 – não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;

Dispositivo semelhante consta do art. 1º, VI e VII, do Decreto-lei nº 201/1967.

Ademais, o art. 25, § 1º, IV, a), da LRF estabelece como exigência para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, a comprovação, por parte do beneficiário, de que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos.

Em outro dispositivo (art. 51, § 2º), a LRF impede que o ente da Federação que não encaminhe suas contas ao Poder Executivo da União, para fins de consolidação e divulgação, venha a receber transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

DÚVIDA FREQUENTE

O art. 6º da LOTCU e o art. 188 do RITCU, que tratam da mesma matéria, apresentam uma diferença.

> LOTCU: Art. 6º Estão sujeitas à tomada de contas e, ressalvado o disposto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, só por decisão do Tribunal de Contas da União podem ser liberadas dessa responsabilidade as pessoas indicadas **nos incisos I a VI do art. 5º** desta lei.
>
> RITCU: Art. 188. Têm o dever de prestar contas e, ressalvado o disposto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, só por decisão do Tribunal de Contas da União podem ser liberadas dessa responsabilidade, as pessoas indicadas **nos incisos I e III a VII do art. 5º deste Regimento**. [Grifo do autor]

Notem que no Regimento Interno, exclui-se o inciso II; e que na Lei Orgânica, não estão alcançadas as pessoas constantes do inciso III do art. 5º do Regimento Interno.

Então, numa questão de prova, respondemos com base no RI ou na LO?

A meu ver, a questão se resolve da seguinte forma.

Na LO, fala-se: "estão sujeitos à TC..."

No RI, "têm o dever de prestar contas..."

A conclusão é que as pessoas citadas no inciso II não têm o dever de prestar contas, mas estão sujeitas a fazê-lo.

O processo de julgamento das contas poderá ter a forma de tomada ou prestação de contas, que poderão ser ordinárias, extraordinárias ou especiais.

2.4. COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO TCU (CF: ART. 71, CAPUT E INCISOS I A XI)

O art. 71 da CF precisou que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do TCU, ao qual atribui onze competências, sem prejuízo de outras constantes no próprio texto constitucional (art. 33, § 1º; art. 72, § 1º; art. 74, § 2º; art. 161, parágrafo único), na LOTCU, na LRF e em diversos outros diplomas legais, os quais serão analisados no Capítulo 5 deste livro.

Assim, a titularidade do controle externo é do Poder Legislativo, mas numerosas atribuições típicas desse mister são de exclusiva competência da Corte de Contas. Nas palavras do Ministro Ayres Brito, do STF:[26]

> Tudo fica mais claro quando se faz a distinção entre competências e função. A função de que nos ocupamos é a mesma, pois outra não é senão o controle externo. As competências, no entanto, descoincidem. As do Congresso Nacional estão arroladas nos incisos IX e X do art. 49 da Constituição, enquanto as do TCU são as que desfilam pela comprida passarela do art. 71 da mesma Carta Magna. Valendo anotar que parte dessas competências a Corte Federal de Contas desempenha como forma de auxílio ao Congresso Nacional, enquanto a outra parte sequer é exercida sob esse regime de obrigatória atuação conjugada.

Quadro-resumo das competências constitucionais do TCU

Competência	Dispositivo
Apreciar as contas anuais do Presidente da República.	art. 71, I
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.	art. 71, II
Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.	art. 71, III
Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.	art. 71, IV

Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.	art. 71, V
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal ou a municípios.	art. 71, VI
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.	art. 71, VII
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.	art. 71, VIII, IX e XI
Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.	art. 71, X
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.	art. 72, § 1º
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades.	art. 74, § 2º
Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.	art. 161, parágrafo único
Elaborar parecer prévio sobre as contas de governo de território.	art. 33, § 2º

2.4.1. Apreciar as contas anuais do Presidente da República (CF: art. 71, I)

A Constituição atribuiu à Corte de Contas a competência de apreciar as contas anuais do Presidente da República, mediante parecer prévio, a ser emitido em até sessenta dias a partir do seu recebimento. Assim, o procedimento é o seguinte:

1. o Presidente da República apresenta ao Congresso, no prazo de sessenta dias ap a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;
2. o CN, de imediato, envia as contas para a análise do TCU;
3. no prazo de sessenta dias, o TCU aprecia as contas, na forma de um parecer prévio, aprovado pelo Plenário, que é enviado ao CN;
4. no Congresso, o relatório e o parecer prévio do TCU são considerados pela Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização – CMOPF[27] na elaboração do seu parecer, que conclui por Projeto de Decreto Legislativo; e
5. o CN julga as contas do Presidente da República ao deliberar sobre o Projeto de Decreto Legislativo.

O parecer prévio poderá ser pela aprovação das contas, com ou sem ressalvas e

recomendações, ou pela sua rejeição.

As características do exame das contas pelo TCU estão descritas no Capítulo 11, item 11.4.

É de grande importância assinalar que a LRF introduziu regras complementares a esse processo, ao dispor, no art. 56, que as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas. Assim, há uma pluralidade de pareceres prévios pelas Cortes de Contas, aos quais corresponderão outros tantos pareceres e projetos de decretos legislativos das comissões permanentes do Poder Legislativo.

Em 2007, nos autos da ADI 2238-5, o STF suspendeu, em caráter liminar, a eficácia do caput do art. 56 e o art. 57 da LRF que dispunham sobre o tema. Assim, voltou-se ao status quo ante, com um único parecer prévio. O tema será mais bem desenvolvido em item específico no Capítulo 11, no item 11.4.

QUESTÃO POLÊMICA

Quem julga as contas dos Tribunais de Contas?

Esse tema ainda não foi inteiramente pacificado.

Anteriormente à vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, o próprio TCU julgava as suas contas. Considerava-se que a sua fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial era de titularidade do Congresso Nacional (LOTCU: art. 90), mas satisfeita pelo encaminhamento, trimestral e anual, de relatório de atividades do TCU, sendo que no documento anual o Tribunal deveria apresentar análise da evolução dos custos de controle e de sua eficiência, eficácia e economicidade.

Com o advento da LRF e a previsão no § 2º de seu art. 56 de que as contas do TCU deveriam ser encaminhadas à Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional para parecer, surgiram duas interpretações.

A primeira, no sentido de que, tal como ocorre com as contas do Presidente, o pare cer da CMO sobre as contas do TCU seria submetido à deliberação do Plenário do CN, mediante Projeto de Decreto Legislativo.

A segunda, de que tal parecer deveria ser encaminhado para julgamento pelo próprio TCU. Nesse caso, o argumento é de que a CF prevê que o TCU julgará as contas dos demais responsáveis, à exceção do Presidente da República, cujas contas são julgadas pelo CN. Não caberia a uma lei complementar, como é o caso

da LRF, alterar uma norma constitucional.

Esse segundo entendimento foi adotado por Moraes que sustenta, no caso do TCM-RJ, que este deve julgar as próprias contas e depois encaminhá-las para parecer na Câmara Municipal carioca.[28] Da mesma forma, é a manifestação de Castro.[29]

De acordo com tal visão, o CN continuaria julgando apenas as contas do Presidente da República. Corroborando tal entendimento, foi apresentada, em outubro de 2000, a ADI 2324, ainda sem julgamento de mérito pelo STF.

Na prática, as tomadas de contas dos ordenadores de despesas e demais responsáveis do TCU continuam sendo julgadas pelo próprio Tribunal. A deliberação referente ao exercício de 2010 consta do Acórdão nº 2.320/2013 – Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz), que julgou tais contas regulares.

No que concerne aos TCEs e TCMs, a Corte Constitucional julgou improcedente ADI que questionou dispositivo da Lei Orgânica do DF que atribuiu à Câmara Legislativa do DF a competência privativa de apreciar e julgar as contas do TCDF:

> Entendeu-se, tendo em conta o princípio constitucional que impõe a prestação de contas no âmbito da Administração Pública direta e indireta, que os Tribunais de Contas, embora detenham autonomia, como ordenadores de despesas, possuem o dever de prestar contas a outro órgão, e, ainda, que o crivo feito pelo Poder Legislativo harmoniza-se com a Constituição Federal. Vencidos os Ministros Carlos Velloso, relator, que entendia caracterizada a afronta ao art. 75, o qual estende aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios o modelo de organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União, cuja observância é obrigatória, bem como ao art. 71, ambos da CF, e Carlos Britto, para quem a omissão legislativa, quanto à competência do Congresso Nacional para apreciar as contas do Tribunal de Contas da União, fora voluntária, para que este não prestasse contas a nenhum órgão. (ADI 1175, Rel. Min. Marco Aurélio, Informativo 355)

No mesmo sentido:

> Legitimidade da competência da Assembleia Legislativa para julgar as contas do Tribunal de Contas do Estado. Reveste-se de plena legitimidade constitucional a norma inscrita na Carta Política do Estado-Membro que atribui, à Assembleia Legislativa, competência para efetuar, em sede de fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, o controle externo das contas do respectivo Tribunal de Contas. Doutrina. Precedentes. O Tribunal de Contas está obrigado, por expressa determinação constitucional (CF, art. 71, § 4º), aplicável ao plano local (CF, art. 75), a encaminhar, ao Poder Legislativo a que se

> acha institucionalmente vinculado, tanto relatórios trimestrais quanto anuais de suas próprias atividades, pois tais relatórios, além de permitirem o exame parlamentar do desempenho, pela Corte de Contas, de suas atribuições fiscalizadoras, também se destinam a expor, ao Legislativo, a situação das finanças públicas administradas pelos órgãos e entidades governamentais, em ordem a conferir um grau de maior eficácia ao exercício, pela instituição parlamentar, do seu poder de controle externo. Precedente. (ADI 687, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 10/02/2006)
>
> A tendência, portanto, é o julgamento pelo Poder Legislativo das contas de TCEs e TCMs. No Rio de Janeiro, a Assembleia Legislativa e a Câmara Municipal têm julgado, mediante Decretos Legislativos, as contas do TCE-RJ e do TCM-RJ, respectivamente.

2.4.2. Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos (CF: art. 71, II)

O termo julgamento, introduzido na Constituição de 1934, tem provocado intenso debate na doutrina, conforme será examinado no Capítulo 4. Por ora, observe-se que a competência é para julgar as contas, não as pessoas; embora essas possam ser as destinatárias das sanções.

O comando atinge tanto os administradores como os demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e, ainda, aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Nesse último caso, fundamentam-se as hipóteses de instauração de tomadas de contas especiais contra agentes públicos que, mesmo não sendo administradores ou responsáveis possam ter contribuído, por ação ou omissão, para a ocorrência de perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao tesouro. Também aí, encontra-se fundamento constitucional para responsabilizar empresas ou instituições privadas cuja ação ou omissão tenha provocado prejuízo ao tesouro, por exemplo, superfaturando uma relação contratual com o poder público.

O conceito de responsáveis é amplo, alcançando, além dos dirigentes:

- os membros das comissões de licitação, os pregoeiros e respectivas equipes de apoios;
- os membros dos conselhos fiscal, de administração, deliberativo ou curador, se f caso;
- os membros de órgão colegiado, que por definição legal, regimental ou estatutá

seja responsável por atos de gestão;

- o dirigente de unidade administrativa ou gerente responsável pela gestão patrimonial;
- o dirigente de unidade administrativa ou gerente responsável pela gestão de valores mobiliários da União;
- o ordenador de despesas;
- o ordenador de restituição de receitas;
- o encarregado pelo controle de operações de crédito, avais, garantias e direitos União;
- o encarregado da gestão orçamentária e financeira ou outro corresponsável por atos de gestão; e
- o liquidante, o inventariante ou o interventor, se for o caso.

A norma é destinada a toda a administração pública, sem exceção, alcançando todos os Poderes e órgãos e todas as entidades da administração indireta.

Nas seguintes decisões do STF, ficou assentado que, inclusive, as contas relativas à gestão administrativa-orçamentária das Casas legislativas, de responsabilidade de suas respectivas Mesas Diretoras, estarão sujeitas ao julgamento do Tribunal de Contas competente.

> Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembleia Legislativa; compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c. art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo. (ADI 849, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 23/4/1999)
>
> Inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas das Mesas das Câmaras Municipais — compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo local (CF, art. 31, § 2º): precedente (ADI 849, 11/2/1999, Pertence). (ADI 1.964-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 7/5/1999)

De igual modo, o Excelso Pretório já pacificou o entendimento quanto à prestação de contas por entidades de direito privado.

Embora a entidade seja de direito privado, sujeita-se à fiscalização do Estado, pois

recebe recursos de origem estatal, e seus dirigentes hão de prestar contas dos valores recebidos; quem gera dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização. (MS 21.644, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 8/11/1996)[30]

DÚVIDA FREQUENTE

Qual a diferença entre contas de governo e contas de gestão?

A doutrina e alguns atos normativos têm consagrado o uso dessas expressões para distinguir duas possibilidades de avaliação da gestão governamental.

Pessoalmente, prefiro a terminologia "contas institucionais" e "contas administrativas". Todavia, neste livro cumpre-me seguir a terminologia consagrada na doutrina e empregada pelas bancas examinadoras.

Assim, a partir das definições contidas na Resolução Normativa nº 10/2008 do TCE-MT, entende-se que as contas anuais de governo demonstram a conduta do Presidente, do Governador ou do Prefeito no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas; e as contas anuais de gestão evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores dos órgãos e entidades.

De outro modo: as contas de governo propiciam uma avaliação "macro", de natureza política, verificando-se, por exemplo, se foram cumpridos os valores mínimos constitucionalmente previstos para aplicação em saúde e na manutenção e no desenvolvimento do ensino (CF: arts. 198, §§ 1º, 2º e 3º, e 212); já as contas de gestão proporcionam uma avaliação "micro", eminentemente técnica, examinando-se os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade ao nível de um determinado contrato ou ordem de pagamento. Para Furtado,[31] no exame das contas de governo,

> (...) perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Cada espécie de contas submete-se a um regime próprio. Consoante o entendimento do STJ no RMS 11060:

> O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do

conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, estados, DF e municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei nº 4.320/1964. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I, c./c. 49, IX, da CF/1988).

As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único, da CF/1988). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º, da CF/1988).

Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político, perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico, a cargo da Corte de Contas.

Na ADI 849, pronunciou-se o STF:

A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas. (Rel.: Min. Sepúlveda Pertence)

Quadro-resumo das diferenças entre contas de governo e contas de gestão

	Contas de Governo	Contas de gestão
		Ministro, Secretário, Comandante, Reitor,

Responsável	Chefe do Poder Executivo	Presidente de estatal etc.
Procedimento do Tribunal de Contas	Apreciar (quem julga é o Poder Legislativo)	Julgar
Deliberação	Parecer prévio	Acórdão
Quantidade	Uma por exercício	Várias por exercício
Exemplos de aspectos examinados	Observância dos limites constitucionais e da LRF	Regularidade de licitações, contratos, concursos públicos etc.

2.4.3. Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares (CF: art. 71, III)

A confusa redação do inciso III costuma gerar dúvidas. A norma constitucional pode assim ser sistematizada: o TCU

a) aprecia a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta (incluindo as fundações instituídas e mantidas pelo poder público);
b) aprecia a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões civis militares;
c) não aprecia as nomeações para cargo de provimento em comissão; e
d) não aprecia as melhorias posteriores das aposentadorias, reformas e pensões qu tiverem o mesmo fundamento legal do ato concessório.

O dispositivo alcança os servidores públicos federais, civis e militares ou seus beneficiários.

A apreciação consiste em conceder ou negar o registro do ato. Os procedimentos específicos desse exame pelo TCU serão expostos no Capítulo 11, no item 11.5.

> No exercício da sua função constitucional de controle, o Tribunal de Contas da União procede, dentre outras atribuições, a verificação da legalidade da aposentadoria, e determina; tal seja a situação jurídica emergente do respectivo ato concessivo; a efetivação, ou não, de seu registro. O Tribunal de Contas da União, no desempenho dessa específica atribuição, não dispõe de competência para proceder a qualquer inovação no título jurídico de aposentação submetido a seu exame. Constatada a ocorrência de vício de legalidade no ato concessivo de aposentadoria, torna-se lícito ao Tribunal de Contas da União, especialmente ante a ampliação do espaço institucional de sua atuação fiscalizadora,

recomendar ao órgão ou entidade competente que adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, evitando, desse modo, a medida radical da recusa de registro. Se o órgão de que proveio o ato juridicamente viciado, agindo nos limites de sua esfera de atribuições, recusar--se a dar execução a diligência recomendada pelo Tribunal de Contas da União, reafirmando, assim, o seu entendimento quanto à plena legalidade da concessão da aposentadoria, caberá à Corte de Contas, então, pronunciar-se, definitivamente, sobre a efetivação do registro. (MS 21.466, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 6/5/1994)

Quando o dispositivo menciona atos de admissão a qualquer título inclui também no âmbito do controle as admissões em caráter temporário previstas na Lei nº 8.745/1993 que regula as contratações por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

A esse respeito, registre-se o entendimento da Súmula nº 231 do TCU, segundo o qual a exigência de concurso público para admissão de pessoal se estende a toda a Administração Indireta, nela compreendidas as Autarquias, as Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, as Sociedades de Economia Mista, as Empresas Públicas e, ainda, as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mesmo que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada.

Quanto às aposentadorias, é relevante registrar que a apreciação de seu registro pelas Cortes de Contas alcança apenas as dos servidores estatutários, não incluindo as de contratados pelo regime celetista. Estas são concedidas e pagas pela Previdência Social, obedecendo a regime próprio.

Entre as melhorias posteriores que não alteram o fundamento legal do ato concessório pode-se citar a extensão aos inativos e pensionistas de determinada gratificação concedida aos servidores ativos.

DÚVIDA FREQUENTE

Pode o TCU negar registro a um ato praticado de acordo com determinação judicial?
Sim. A hipótese já ocorreu, havendo entendimentos do STF e do próprio TCU. O que o TCU não pode é determinar ao órgão que descumpra a determinação judicial, ainda que para corrigir flagrante ilegalidade.

Vantagem pecuniária incluída nos proventos de aposentadoria de servidor público federal, por força de decisão judicial transitada em julgado. Impossibilidade de o Tribunal de Contas da União impor à autoridade administrativa sujeita à sua

fiscalização a suspensão do respectivo pagamento. Ato que se afasta da competência reservada à Corte de Contas. (MS 23.665, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 20/09/2002)

Vantagem pecuniária incorporada aos proventos de aposentadoria de servidor público, por força de decisão judicial transitada em julgado: não pode o Tribunal de Contas, em caso assim, determinar a supressão de tal vantagem, por isso que a situação jurídica coberta pela coisa julgada somente pode ser modificada pela via da ação rescisória. (MS 25.460, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 10/02/2006)

Em homenagem ao princípio da intangibilidade da coisa julgada, no caso de a decisão judicial dispor expressamente sobre a permanência das verbas consideradas indevidas pelo TCU, nega-se registro ao ato, abstendo-se de determinar a suspensão do pagamento. (Acórdão TCU nº 2.191/2006 – Primeira Câmara, Rel.: Min. Augusto Nardes)

Por outro lado, se a determinação judicial é posterior à deliberação do TCU, este não se encontra vinculado ao seu cumprimento.

Tribunal de Contas: registro de aposentadoria: mandado de segurança posterior para compelir a autoridade administrativa a alterar o ato concessivo já registrado não impõe ao Tribunal de Contas deferir o registro da alteração: aplicação da Súmula nº 6/STF, não elidida pela circunstância de o ato administrativo subsequente ao registro ter derivado do deferimento de mandado de segurança para ordenar a sua prática à autoridade competente retificar a aposentadoria que concedera, mas não para desconstituir a decisão anterior do Tribunal de Contas. (MS 22.658, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 27/03/1998)

Finalmente, esclareça-se que constituem alteração do fundamento legal do ato concessório as eventuais revisões de tempo de serviço ou contribuição que impliquem alteração no valor dos proventos e as melhorias posteriores decorrentes de acréscimos de novas parcelas, gratificações ou vantagens de qualquer natureza, bem como a introdução de novos critérios ou bases de cálculo dos componentes do benefício, quando tais melhorias se caracterizarem como vantagem pessoal do servidor público civil ou militar e não tiverem sido previstas no ato concessório originalmente submetido à apreciação do TCU (IN TCU nº 55/2007). Assim, não se encontra sujeito a registro, e, portanto, não deve ser remetido ao Tribunal, ato de alteração no valor dos proventos decorrente de acréscimo de novas parcelas, gratificações ou vantagens concedidas em caráter geral ao funcionalismo ou introduzidas por novos planos de carreira.

Na jurisprudência do STF, a concessão de uma aposentadoria é um ato administrativo complexo que somente se aperfeiçoa com o registro pelo Tribunal de Contas (MS 19.973-DF, Relator Ministro Bilac Pinto).

2.4.4. Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional (CF: art. 71, IV)

As inspeções e auditorias do TCU poderão ter duas origens:

- Por iniciativa própria (aprovadas na forma do Regimento Interno); e
- Por solicitação do Congresso Nacional.

Nessa última hipótese, somente quem pode dirigir a solicitação ao TCU são as seguintes autoridades:

- Presidente do Senado Federal;
- Presidente da Câmara dos Deputados;
- Presidente de comissão técnica ou de inquérito do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, quando por ela aprovada; e
- Presidente de comissão do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, quando por ela aprovada.

Em 2016, 28% das fiscalizações realizadas pelo TCU foram solicitadas pelo Congresso Nacional.

Tais atividades de fiscalização poderão ser de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e ocorrer nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como nas entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal.

Essa definição constitucional é de suma importância. Fica clara a possibilidade, por exemplo, de fiscalizar o próprio Senado, ou alguma de suas unidades administrativas como o Centro Gráfico; de fiscalizar Tribunais Regionais e Superiores; de fiscalizar unidades militares ou unidades de produção como refinarias de petróleo, usinas de geração elétrica, entre outras. Não é estabelecida nenhuma exceção ou imunidade em relação à competência fiscalizatória do TCU.

A distinção entre inspeções e auditorias e os demais instrumentos de fiscalização do TCU constam do Capítulo 11, item 11.2.

2.4.5. Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais (CF: art. 71, V)

A principal empresa supranacional, de cujo capital social a União participa, é a Itaipu Binacional. Ademais, devem ser mencionados o Banco Brasileiro Iraquiano S.A. – BBI (extinto) e a Companhia de Promoção Agrícola – CPA, que foram constituídos a partir de acordos celebrados, respectivamente, com os Governos do Iraque e do Japão.

O dispositivo prevê que, na gestão da empresa, a parcela identificável como "contas nacionais", nos termos do tratado constitutivo, estará sujeita à fiscalização do TCU. Por muito tempo prevaleceu o entendimento da Decisão nº 278/1995 – Plenário, segundo a qual os termos do tratado constitutivo entre o Brasil e o Paraguai não viabilizam a ocorrência dessa fiscalização.

A jurisprudência do TCU evoluiu e no Voto condutor do Acórdão nº 1.014/2015 (Rel.: Min. Raimundo Carreiro) considerou-se que a eventual impossibilidade de identificar nas demonstrações contábeis de Itaipu Binacional registros específicos que possam ser classificados como "contas nacionais" em nada impede que o controle externo aplique, in casu, o conceito de "contas nacionais" como o conjunto de informações relevantes à boa governança da empresa no que tange aos interesses da Sociedade e do Estado brasileiros, à luz dos princípios insertos nos arts. 70 e 37 da Constituição Federal (legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência). Destarte, foi determinada a realização de levantamento de auditoria na Itaipu Binacional.

É importante observar que a competência do TCU não atinge toda a gestão dessas empresas, mas apenas as suas "contas nacionais", o que é coerente com recente manifestação do STJ:

> Os contratos de Itaipu com pessoas físicas e jurídicas brasileiras sujeitam-se às leis brasileiras. (STJ REsp 215.989/PR)

Em 2006, foi constituída a empresa binacional Alcântara Cyclone Space, com a participação dos governos do Brasil e da Ucrânia, responsável pela comercialização e operação de serviços de lançamento utilizando o veículo lançador Cyclone-4 a partir de seu centro de lançamento em Alcântara, localizado no Estado do Maranhão.

2.4.6. Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal ou a municípios (CF: art. 71, VI)

O inciso VI atribui ao TCU 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. Assim, não se cuida da totalidade dos recursos repassados aos entes federados, mas sim daqueles efetuados mediante transferências voluntárias, por intermédio de convênios ou outros instrumentos congêneres.

Como será visto adiante, no item 2.25, no que concerne às transferências constitucionais, como o FPE e o FPM, que, malgrado serem compostos por tributos arrecadados pela União, constituem receitas originárias dos entes federados, a competência do TCU será fiscalizar o repasse dos recursos, mas não a sua aplicação.

Por sua vez, no que concerne aos recursos do SUS, a Decisão nº 506/1997 – Plenário firmou o entendimento de que os recursos repassados pelo Sistema Único de Saúde – SUS, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, constituem recursos federais e que, dessa forma, estão sujeitos à fiscalização desta Corte as ações e os serviços de saúde pagos à conta desses recursos, quer sejam os mesmos transferidos pela União mediante convênio, quer sejam repassados com base em outro instrumento ou ato legal.

As principais normas que disciplinam a celebração de convênios com recursos federais são o Decreto nº 6.170/2007, a Portaria Interministerial nº 507/2011 e as Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional, IN STN nº 1/1997 e IN STN nº 1/2005, e suas respectivas alterações.

Tais normas conceituam como convênio, instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da Administração Pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

A propósito do julgamento de contas de recursos federais recebidos por municípios, inclusive com a eventual cominação de sanções a Prefeitos, é interessante observar a jurisprudência do STJ.

SÚMULA Nº 208 DO STJ

Compete à Justiça Federal processar e julgar Prefeito Municipal por desvio de verba sujeita à prestação de contas perante órgão federal.

Desta forma, sendo federais os recursos, o controle externo compete ao TCU, e a jurisdição penal à Justiça Federal.

2.4.7. Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas (CF: art. 71, VII)

Cumpre ao TCU 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. A solicitação é formalizada por expediente dirigido ao Presidente do TCU e assinado pelo presidente das instituições e comissões habilitadas.

Observe-se que no inciso VII a referência é a "qualquer das respectivas comissões", ao passo que no inciso IV, do mesmo art. 71 da CF, a remissão é a "comissão técnica ou de inquérito". A redação do inciso VII é mais abrangente, pois inclui eventuais comissões temporárias ou especiais que não sejam classificadas como técnicas ou de inquérito. Na LOTCU, o art. 1º, II, estende a todas as comissões do Congresso Nacional e de suas casas a faculdade de solicitarem ao TCU a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial de seus órgãos e entidades jurisdicionadas.

Mediante a Resolução nº 215/2008,[32] o TCU disciplinou o tratamento de solicitações do Congresso Nacional, definidas como pedidos aprovados pelo Congresso Nacional, por suas Casas ou comissões técnicas ou de inquérito, não se confundindo com solicitações formuladas diretamente ao Tribunal por parlamentares, individualmente ou em grupo.

O art. 3º do normativo classifica as solicitações em:

> I – solicitação de fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais entidades da Administração Pública, nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal;
> II – solicitação de informação sobre fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de inspeções e auditorias realizadas, nos termos do art. 71, inciso VII, da Constituição Federal;
> III – solicitação de pronunciamento conclusivo sobre regularidade de despesa, nos termos do art. 72, caput e § 1º, da Constituição Federal; e
> IV – solicitação de providências em relação às conclusões de relatório de comissão parlamentar de inquérito, nos termos dos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.001/2000.

Nas solicitações amparadas nos incisos IV e VII do art. 71 da Constituição, a legitimidade para solicitar em nome do CN é dos presidentes do CN, do Senado, da Câmara ou de comissões técnicas ou de inquérito, quando por elas aprovada a solicitação.

No caso de pronunciamento conclusivo sobre regularidade de despesa, na hipótese do art. 72 da CF, a legitimidade para solicitar é exclusiva do presidente da comissão

mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, quando por ela aprovada a solicitação.

Finalmente, na hipótese de solicitação de providências em relação às conclusões de relatório de comissão parlamentar de inquérito, têm legitimidade os presidentes do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, por meio da resolução que aprova e encaminha o relatório da comissão respectiva.

DÚVIDA FREQUENTE

É possível ao TCU negar atendimento a uma solicitação do Congresso Nacional?

Não diretamente.

Nos termos da Resolução TCU nº 215/2008 as solicitações do CN têm natureza urgente, tramitação preferencial e são apreciadas exclusivamente pelo Plenário do TCU, sendo vedado o encerramento do processo antes do atendimento integral do pedido.

Quando houver necessidade de melhor definição do objeto, da abrangência, do prazo e da forma de atendimento de solicitação do CN, a unidade técnica deve sugerir ao relator da solicitação o esclarecimento de tais questões junto ao colegiado solicitante.

Todavia, pode ocorrer impossibilidade de atendimento, por refugir à competência constitucional ou legal do Tribunal; ou inviabilidade técnica ou jurídica de atendimento da solicitação.

EXEMPLO DE INFORMAÇÕES SOLICITADAS PELO CONGRESSO NACIONAL

Acórdão nº 1.378/2006 – Plenário

Entidade: Fundação Banco do Brasil (FBB)

Relator: Ministro Augusto Nardes

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. CÓPIA DE RELATÓRIOS DE FISCALIZAÇÕES REALIZADAS NA FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. ATENDIMENTO.

Por intermédio da IN TCU nº 59/2009, alterada pela IN TCU nº 73/2014, o TCU estabeleceu normas específicas para tramitação e acompanhamento das solicitações do Senado Federal acerca das resoluções de autorização das operações de crédito externo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com garantia da União.

2.4.8. Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades

em atos e contratos (CF: art. 71, VIII, IX e XI)

Por esses dispositivos, compete ao TCU 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 (inciso VIII); bem como fixar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade (inciso IX); e, ainda, representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (inciso XI).

EXEMPLO DE DELIBERAÇÃO PARA CORREÇÃO DE ILEGALIDADES

Acórdão nº 953/2012 – Plenário
Relator: Ministro Substituto Weder de Oliveira

> (...) Cabe, assim, a este Tribunal de Contas, no cumprimento de seu mandato constitucional, assinar prazo razoável, que proponho seja de 180 dias, para que o TJDFT dê exato cumprimento à lei e assuma as funções de registro da distribuição dos feitos aos diversos juízos e a emissão das certidões pertinentes, as quais atualmente estão sendo exercidas pelo Cartório de Distribuição Ruy Barbosa, ilegal e inconstitucionalmente. (...)
>
> 9.2.1. no prazo de 60 (sessenta) dias, adote as medidas administrativas a seu cargo para o fornecimento gratuito de certidões cíveis e criminais em cumprimento ao que determina a Constituição da República, no art. 5º, XXXIV, b, dando amplo conhecimento desse direito à população do Distrito Federal, pelos meios que julgar pertinentes;
>
> 9.2.2. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, assuma as funções de registro da distribuição dos feitos aos diversos juízos e a emissão das certidões pertinentes, em cumprimento ao que dispõe o art. 68 da Lei nº 11.697/2008 e o art. 31 do ADCT.

É com amparo no inciso IX do art. 71 da CF que diversos TCEs têm celebrado Termos de Ajustamento de Gestão – TAG com seus jurisdicionados.

IMPORTANTE

A lei em referência no inciso VIII do art. 71 da CF não é apenas a LOTCU, embora dela conste um conjunto de sanções, inclusive, no art. 57 a possibilidade de uma multa de cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário. É que outros diplomas legais também atribuem ao TCU a possibilidade de aplicar sanções, a

exemplo da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 10.028/2000.

2.4.9. Sustar, se não atendida, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (CF: art. 71, X)

Para melhor compreensão, o tema é exposto no item 2.5, a seguir.

2.5. SUSTAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS (CF: ART. 71, §§ 1º E 2º)

No magistério de Jacoby Fernandes,[33] sustar um contrato significa retirar-lhe a eficácia, a produção dos efeitos financeiros – pagamento, por exemplo – e executivos, realização do objeto. Assim, prossegue o eminente autor, sustação não é sinônimo de rescisão, cabendo à autoridade que recebe a comunicação avaliar os efeitos da sustação na vida do contrato.

Pela norma constitucional, a sustação de ato difere substancialmente da sustação de contrato.

Em ambos os casos, há uma etapa preliminar, a determinação ao jurisdicionado para a sustação. Se o gestor atender à determinação, encerra-se a atuação da Corte de Contas. O art. 45 da LOTCU indica que, verificada a ilegalidade de ato ou contrato em execução, o Tribunal assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados.

Todavia, se não for atendido, caberá ao TCU sustar, diretamente, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, e aplicando multa ao responsável, no próprio processo de fiscalização.

Na hipótese de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente, mediante decreto legislativo, pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Preleciona Jacoby Fernandes que tais medidas envolvem a defesa da Fazenda e incluem ações de indenização, arresto de bens, assunção da obra no estado em que se encontra, entre outras.

EXEMPLO DE SUSTAÇÃO DE CONTRATO PELO CONGRESSO NACIONAL

DECRETO LEGISLATIVO Nº 106, DE 1995

Susta a execução do contrato firmado entre a FUFMS – Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – e a AME – Assistência ao Menor Enfermo –, por encontrar-se eivado de irregularidade, contrariando os ditames das Leis nºs 6.019, de 1974, e 7.102, de 1983, bem como do Decreto-lei nº 2.300, de 1986.

O Congresso Nacional resolve:

Art. 1º Com fundamento no § 2º do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, é sustada a execução do contrato firmado entre a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – FUFMS – e a Assistência ao Menor Enfermo – AME, por encontrar-se eivado de irregularidade, contrariando os ditames das Leis nºs 6.019, de 1974, e 7.102, de 1983, bem como do Decreto-lei nº 2.300, de 1986, nos termos da Decisão nº 554, de 1994, adotada pelo Tribunal de Contas da União na Sessão Ordinária do Plenário de 31 de agosto de 1994.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação, cabendo ao Poder Executivo as providências necessárias para a sua execução, na forma da parte final do § 2º do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992.

Senado Federal, em 31 de agosto de 1995

E se, no prazo de noventa dias, o Congresso Nacional ou o Poder Executivo não efetivarem tais medidas, prevê a CF que o Tribunal decidirá a respeito. Na LOTCU, especifica-se que o Tribunal decidirá a respeito da sustação do contrato (art. 45, § 3º).

Verificada essa hipótese e se decidir sustar o contrato, o Tribunal determinará ao responsável que, no prazo de quinze dias, adote as medidas necessárias ao cumprimento da decisão e comunicará o decidido ao Congresso Nacional e à autoridade de nível ministerial competente (RITCU: art. 251, § 4º).[34] Conforme frisa Bim,[35] diferentemente do regime constitucional pretérito, o Poder Legislativo e o Executivo não são mais senhores do destino do contrato; não poderão chancelar a injuridicidade apontada pelo Tribunal de Contas por omissão (inércia) ou por ação (ato declaratório ou pretensamente homologatório etc.).

Acerca do tema, assim se posicionou o STF:

> O Tribunal de Contas da União, embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos, tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou. (MS 23.550, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 31/10/2001)

O quadro a seguir resume tais regras.

Quadro-resumo dos procedimentos para sustação de atos e contratos

Procedimentos	Ato	Contrato
1º passo	TC constata a ilegalidade.	TC constata a ilegalidade.

2º passo	TC assina prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.	TC assina prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.
3º passo	Se atendido, encerra o procedimento.	Se atendido, encerra o procedimento.
4º passo	Se não atendido, o TC susta a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Poder Legislativo.	Se não atendido, o TC comunica os fatos ao Poder Legislativo.
5º passo		O Poder Legislativo adota diretamente a sustação do contrato e solicita, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.
6º passo		Se o Poder Legislativo ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito da sustação do contrato.

2.6. EFICÁCIA DAS DECISÕES DO TCU (CF: ART. 71, § 3º)

Segundo o dispositivo, as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. O tema será aprofundado no Capítulo 3.

2.7. RELATÓRIOS AO CONGRESSO NACIONAL (CF: ART. 71, § 4º)

Trimestral e anualmente, o Tribunal deverá encaminhar ao Congresso Nacional relatório de suas atividades. Conforme o § 2º do art. 90 da LOTCU, no relatório anual, o Tribunal apresentará análise da evolução dos custos de controle e de sua eficiência, eficácia e economicidade. Os relatórios encontram-se disponíveis no portal do TCU na Internet.

2.8. ATUAÇÃO DA COMISSÃO MISTA (CF: ART. 72)

A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, § 1º, é a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, que poderá, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou

de subsídios não aprovados, solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

Se tais esclarecimentos não forem prestados ou a CMO considerá-los insuficientes, será solicitado ao Tribunal de Contas pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias. 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.

Assim, o dispositivo prevê uma atuação complementar da Corte de Contas e do Congresso, que é sintetizada no quadro a seguir.

Quadro-resumo dos procedimentos do art. 72 da Constituição

Pressuposto: indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados		
Etapas	**Descrição**	**Responsável**
1º passo	Solicitar à autoridade governamental responsável que, em 5 dias, preste os esclarecimentos necessários.	CMO
2º passo	Exame dos esclarecimentos.	CMO
3º passo	Se os esclarecimentos não forem pres tados ou se considerados insuficientes, solicitar ao TCU pronunciamento conclusivo sobre a matéria em 30 dias.	CMO
4º passo	Emitir pronunciamento conclusivo.	TCU
5º passo	Se o TCU entender que a despesa é irregular, julgar se o gasto pode causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública.	CMO
6º passo	Em caso afirmativo, propor ao Congresso Nacional a sustação da despesa.	CMO
7º passo	Deliberar acerca da sustação da despesa.	Congresso Nacional

Nos termos da Resolução TCU nº 215/2008, apenas o presidente da CMO tem legitimidade para solicitar pronunciamento conclusivo ao Tribunal.

Trata-se de uma hipótese bastante rara. Não temos notícia de nenhuma situação em que a norma tenha sido aplicada desde a promulgação da Constituição.

A doutrina chama este processo de veto absoluto proibitivo que, segundo Torres,[36] "tornou-se importante na ausência do registro prévio de despesa".

IMPORTANTE

Sustar significa impedir de continuar, fazer parar, interromper, sobrestar, suspender. Portanto, não se confunde com anular, revogar ou invalidar, que são conceitos jurídicos distintos. Em cinco momentos a Constituição Federal utiliza a expressão sustação:

a) de atos impugnados: competência do TCU, segundo o art. 71, X;

b) de contratos: competência do Congresso Nacional, nos termos do art. 71, §§ 1º e 2º;

c) de despesa irregular: competência do Congresso Nacional, mediante proposta da CMO, ouvido o TCU, na forma do art. 72 e seus parágrafos;

d) os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa: competência do Congresso Nacional, de acordo com o art. 49, V; e

e) de ações no STF relativas a crimes de Deputados e Senadores: competência da Casa respectiva, segundo o art. 53, §§ 3º, 4º e 5º.

2.9. COMPOSIÇÃO DO TCU (CF: ART. 73)

O Tribunal de Contas da União é integrado por nove Ministros e tem sede no Distrito Federal, possuindo quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional.

Ademais, o caput do art. 73 prevê que o TCU exercerá, no que couber, as atribuições previstas no art. 96 da CF. São as competências privativas dos tribunais, que lhes asseguram autonomia administrativa, tais como:

- eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observânc das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;
- organizar suas secretarias e serviços auxiliares, velando pelo exercício da atividad correcional respectiva;
- prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, os cargos necessá à sua administração, exceto os de confiança assim definidos em lei;
- conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos Ministros e servidores que lhes forem imediatamente vinculados; e
- propor ao Poder Legislativo a criação, a extinção de cargos e a remuneração dos

seus serviços auxiliares, bem como a fixação do subsídio de seus membros.

Em alguns Estados foram votadas leis de iniciativa de parlamentares dispondo sobre autonomia dos TCs. Tais normas têm sido declaradas inconstitucionais pelo STF, a exemplo da ADI 4418 (Rel.: Min. Dias Tóffoli):

> Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual nº 2.351, de 11 de maio de 2010, de Tocantins, que alterou e revogou dispositivos da Lei estadual nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins). Lei originária de proposição parlamentar. Interferência do Poder Legislativo no poder de autogoverno e na autonomia do Tribunal de Contas do Estado. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Medida cautelar deferida. Procedência da ação.
> 1. As cortes de contas seguem o exemplo dos tribunais judiciários no que concerne às garantias de independência, sendo também detentoras de autonomia funcional, administrativa e financeira, das quais decorre, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, conforme interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal.
> 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se orientado no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, das disposições que, sendo oriundas de proposição parlamentar ou mesmo de emenda parlamentar, impliquem alteração na organização, na estrutura interna ou no funcionamento dos tribunais de contas. Precedentes: ADI 3.223, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 2/2/15; ADI 1.994/ES, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI 789/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 19/12/94.
> 3. A Lei nº 1.284/2010 é formalmente inconstitucional, por vício de iniciativa, pois, embora resultante de projeto de iniciativa parlamentar, dispôs sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual.

2.9.1. Requisitos para a nomeação de Ministro (CF: art. 73, § 1º)

São cinco os requisitos exigidos pela Carta Magna para a nomeação para Ministro do Tribunal de Contas da União:

> I – nacionalidade: ser brasileiro;
> II – idade: possuir mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de

idade;
III – idoneidade moral e reputação ilibada;
IV – formação: notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e
V – experiência: mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos supramencionados.

Os requisitos de nacionalidade, idade e experiência são objetivos. Já os de formação e, principalmente, de idoneidade moral e reputação ilibada têm suscitado acesos debates, mormente por ocasião de indicações polêmicas.[37] Foi o caso da escolha para Conselheiro do TCE-RJ, em vaga reservada à Assembleia, de parlamentar estadual que, pouco antes, na qualidade de Presidente daquela Casa, fora réu em Ação Popular julgada procedente com fulcro nos princípios da moralidade e da probidade da administração. Há poucos anos, assistiu-se à tentativa, felizmente frustrada, de indicar para o TCU parlamentar federal condenado pelo próprio TCU por mau uso de recursos públicos. Em 2014, o episódio se repetiu quando lideranças partidárias no Senado indicaram nome de senador já condenado por crimes contra a administração pública e posteriormente preso no âmbito da Operação Lava-Jato. Forte reação da opinião pública conduziu à renúncia da indicação.

> Tribunal de Contas Estadual. Conselheiros. Nomeação. Qualificação profissional formal. Notório saber. A qualificação profissional formal não é requisito à nomeação de Conselheiro de Tribunal de Contas Estadual. O requisito notório saber é pressuposto subjetivo a ser analisado pelo Governador do Estado, a seu juízo discricionário. (AO 476, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 5/11/1999)

IMPORTANTE

Não há, entre as exigências do art. 73 da CF, distinção entre brasileiros natos ou naturalizados, devendo ser observadas as normas sobre nacionalidade constantes do art. 12 da Carta Magna, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 54/2007.

2.9.2. Processo de escolha de Ministros do TCU (CF: art. 73, § 2º)

A escolha de Ministros do TCU obedece a dois processos distintos:

I – dois terços são escolhidos pelo Congresso Nacional, na forma do Regimento Comum.

Nesse caso, exige-se apenas o atendimento dos requisitos do § 1º do art. 73 da CF.

> II – um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento.

Aqui, há um rito específico e critérios adicionais. O nome indicado é submetido à aprovação do Senado em votação secreta, após arguição pública. Somente se confirmada a indicação, pode proceder-se à nomeação. Quanto aos critérios, além dos requisitos já descritos, um dos nomes deve ser escolhido a partir de lista tríplice de Auditores (Ministros Substitutos) do TCU, elaborada pelo Tribunal; outro será indicado a partir de lista tríplice de membros do Ministério Público junto ao Tribunal, também elaborada pelo TCU; e somente um nome será de livre escolha do Chefe do Poder Executivo.

O RITCU estipula, no seu art. 35, que, em caso de vacância, a competência para a escolha de Ministro do Tribunal de Contas da União será definida de modo que mantenha a composição prevista na CF. Assim, por exemplo, quando da aposentadoria de Ministro indicado pelo CN, a vaga será preenchida por indicação do CN; se a aposentadoria foi de Ministro indicado por livre escolha do Presidente da República, este terá o direito de indicar um nome para apreciação do Senado; e assim por diante. Mais adiante, apresenta-se decisão do STF nesse sentido.

Em todos os casos, a nomeação é feita pelo Presidente da República, mas quem dá posse é o Presidente do TCU.

Quadro-resumo das indicações de Ministro do TCU

<table>
<tr><th>Quem indica</th><th>Fração</th><th>Critério de escolha</th><th>Procedimentos</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Presidente da República (CF: art. 73)</td><td rowspan="3">1/3 (um terço) = 3 Ministros</td><td>1 Ministro dentre os Auditores (Ministros-Substitutos)</td><td rowspan="2">1) Elaboração da lista tríplice pelo TCU
2) Escolha pelo PR
3) Aprovação do Senado (CF: art. 52, III, b);
4) PR nomeia (CF: art. 84, XV)</td></tr>
<tr><td>1 Ministro dentre os Membros do MPTCU</td></tr>
<tr><td>1 Ministro de livre escolha (CF: art.73, § 1º, incisos I a IV)</td><td>1) Escolha pelo PR
2) Aprovação do Senado (CF: art. 52, III, b)
3) PR nomeia (CF: art.</td></tr>
</table>

			84, XV)
Congresso Nacional (CF: art. 73, § 2º, II)	2/3 (dois terços) = 6 Ministros	Livre escolha (CF: art. 73, § 1º, incisos I a IV)	1) Escolha pelo CN 2) PR nomeia (CF: art. 84, XV)

Em reiteradas manifestações, o STF tem se posicionado no sentido de que, havendo uma vaga de Ministro do TCU ou de Conselheiro de TCE ou TCM, esta deve ser preenchida conforme a sua origem, ou seja, se a vaga era ocupada por alguém escolhido pelo Legislativo, o novo membro deverá ser escolhido pelo mesmo processo, e assim por diante.

> Tribunal de Contas da União. Composição. Vinculação de vagas. Inteligência e aplicação do art. 73, § 2º, incisos I e II, da Constituição Federal. Deferimento cautelar. O Tribunal de Contas da União é composto por nove Ministros, sendo dois terços escolhidos pelo Congresso Nacional e um terço pelo Presidente da República (CF, art. 73, § 2º, incisos I e II). O preenchimento de suas vagas obedece ao critério de origem de cada um dos Ministros, vinculando-se cada uma delas à respectiva categoria a que pertencem. A Constituição Federal ao estabelecer indicação mista para a composição do Tribunal de Contas da União não autoriza adoção de regra distinta da que instituiu. Inteligência e aplicação do art. 73, § 2º, incisos I e II, da Carta Federal. Composição e escolha: inexistência de diferença conceitual entre os vocábulos, que traduzem, no contexto, o mesmo significado jurídico. Suspensão da vigência do inciso III do art. 105 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e do inciso III do art. 280 do RITCU. (ADI 2.117-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 7/11/2003)

A ADI 2.117/DF foi julgada em definitivo em 2014 (Rel. Min Marco Aurélio), declarando a inconstitucionalidade do art. 105, III, da Lei nº 8.443/1992 – Lei Orgânica do TCU.

A primeira vaga a ser preenchida pela lista tríplice será a dos Auditores (Ministros ou Conselheiros-Substitutos); a segunda, a dos membros do Ministério Público de Contas (ADIs 2.209 e 2.596, Rel. Min. Maurício Corrêa; ADI 374, Rel. Min. Dias Tóffoli). Em cada caso, a primeira lista tríplice será formada pelo critério de antiguidade e a segunda, pelo critério de merecimento.

Estudos sobre a jurisprudência do STF acerca do art. 73 da Constituição constam da pesquisa de Lima.[38]

2.9.3. Prerrogativas dos Ministros (CF: art. 73, § 3º)

Os Ministros do TCU terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40 da CF (regra geral para os servidores públicos). Entre tais garantias, destacam-se:

- vitaliciedade;
- inamovibilidade; e
- irredutibilidade de vencimentos.

A Lei Orgânica do TCU explicita cada um desses pontos, conforme exposto no Capítulo 6.

2.9.4. Papel dos Auditores/Ministros Substitutos (CF: art. 73, § 4º)

A CF previu a existência do cargo de Auditor, com a função de substituir os Ministros, nas suas férias, licenças, afastamentos legais, bem como nas hipóteses de vacância ou impedimentos. O Auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal. Nos TCEs e TCMs, quando em substituição a Conselheiro, o Auditor equipara-se a Desembargador do Tribunal de Justiça e, nas demais funções, a juiz de última entrância ou de entrância especial.

> O Tribunal julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon – para declarar a inconstitucionalidade do § 6º do art. 74 e do art. 279, ambos da Constituição do Estado do Espírito Santo, (...) que promoveu alterações na Lei Complementar nº 32/1993, ambas do referido Estado-membro, que extinguem o cargo de auditor junto ao Tribunal de Contas e criam o cargo de substituto de Conselheiro, dispondo sobre a forma de provimento deste e sua remuneração. Entendeu-se que as normas da Constituição estadual impugnadas divergem do modelo definido na Constituição Federal, de observância obrigatória pelos Estados-membros, concernente à organização, à composição e à fiscalização dos Tribunais de Contas estaduais, e criam nova forma de provimento de cargo sem concurso público, em ofensa ao art. 37, II, da CF. (ADI 1.994, Rel. Min. Eros Grau, Informativo 428)

DÚVIDA FREQUENTE

Por que o nome do cargo é Auditor?

Ao optar pela denominação Auditor para o cargo de substituto de Ministro do TCU, o constituinte de 1988 seguiu a tradição iniciada pelo Decreto nº 13.247/1918, que criou tais cargos. Por sua vez, segundo Canha,[39] a inspiração do Decreto foi a Cour des Comptes francesa, que designa como Auditeur o grau inicial da magistratura de contas. Também na Itália, até 2007, o magistrado de início de carreira era denominado Uditor. Até hoje, no Brasil subsiste a denominação Juiz Auditor na Justiça Militar (CF: art. 123, parágrafo único, II).

Vale destacar a observação de Furtado,[40] para quem o cargo de Auditor Substituto de Ministro ou de Conselheiro constitui exceção única à sistemática de aquisição de vitaliciedade: a investidura no cargo pressupõe prévia aprovação em concurso público, mas a vitaliciedade dá-se com a posse.

Na lição de Jacoby Fernandes:[41]

> É importante notar que o constituinte foi muito criterioso ao definir as atribuições ordinárias do Auditor, qualificando-as, não sem motivo, de "judicatura", dada a feição judicialiforme das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas. Esse argumento reforça o fato de os Ministros e Conselheiros, e do próprio Tribunal de Contas, exercerem funções jurisdicionais e outras funções. Assim, os Auditores, por força de dispositivo constitucional, têm atribuições ordinárias de judicatura, isto é, próprias de juiz, do exercício da magistratura.

Conforme o art. 3º da Lei nº 12.811/2013, os titulares do cargo de Auditor de que trata o § 4º do art. 73 da Constituição Federal, os quais, nos termos do texto constitucional, substituem os Ministros e exercem as demais atribuições da judicatura, presidindo processos e relatando-os com proposta de decisão, segundo o que dispõe o parágrafo único do art. 78 da Lei nº 8.443/1992, também serão denominados Ministros-Substitutos.

Atualmente está consagrada a denominação Ministro Substituto, constante do RITCU e de todos os documentos oficiais do TCU. Em grande parte dos TCEs, as respectivas Leis Orgânicas alteraram a denominação de Auditor ou Auditor Substituto de Conselheiro para Conselheiro Substituto. Canha elaborou pioneiro estudo sobre a origem deste cargo.[42]

IMPORTANTE

Não há que se confundir o papel dos Auditores (Ministros Substitutos) com o dos Auditores Federais de Controle Externo – AUFCs. Apesar da semelhança na

denominação do cargo, suas atribuições são bem distintas. Os AUFCs compõem o corpo técnico da Corte de Contas e desenvolvem, entre outras, atividades de fiscalização e instrução de processos. Os Auditores (Ministros Substitutos) compõem o Corpo Deliberativo, substituem os Ministros e desempenham funções de judicatura. Ao contrário dos AUFCs, os Auditores (Ministros Substitutos) não podem exercer funções ou comissões na Secretaria do Tribunal.

2.10. CONTROLE INTERNO (CF: ART. 74)

O art. 74 estabeleceu a obrigatoriedade dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterem, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

> 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; e
> IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Importante destacar que o controle interno é exercido por órgão interno a cada Poder. Assim, veremos que a Controladoria-Geral da União – CGU atua apenas no âmbito do Poder Executivo. O Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Supremo Tribunal Federal e o Ministério Público da União dispõem de seus próprios sistemas de controle interno.

Na forma do § 1º, os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Recorde-se que, nos termos do art. 264 do Código Civil, a solidariedade ocorre quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigação, à dívida toda. Por sua vez, o art. 265 do CC estipula que a solidariedade não se presume, resultando da lei ou da vontade das partes.

O controle interno é objeto do Capítulo 12 deste livro.

2.11. APURAÇÃO DE DENÚNCIAS APRESENTADAS POR QUALQUER CIDADÃO,

PARTIDO POLÍTICO, ASSOCIAÇÃO OU SINDICATO SOBRE IRREGULARIDADES OU ILEGALIDADES (CF: ART. 74, § 2º)

Pelo dispositivo, 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. A norma foi disciplinada pela LOTCU, nos arts. 53 a 55, e pelo RITCU, nos arts. 234 a 236. O tema será objeto de estudo no Capítulo 11, no item 11.12.

Anote-se, também, que, nos termos da LC nº 131/2009, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.12. ORGANIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS (CF: ART. 75)

O art. 75 estipula que as normas estabelecidas para o controle externo na esfera federal aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. O parágrafo único orienta as Constituições estaduais a dispor sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Na lição de Castro,[43] tal dispositivo consagra o princípio da simetria concêntrica ou simetrização.

IMPORTANTE

No caso dos Tribunais de Contas dos Estados, quando da elaboração das Constituições estaduais, em 1989, surgiu a seguinte dúvida: sendo 7 o número de Conselheiros, e não sendo 7 um número múltiplo de 3, como obedecer ao critério de indicação de dois terços pelo Legislativo e um terço pelo Executivo? De fato, dois terços de 7 são 4,7, e um terço são 2,3. Alguns estados optaram por atribuir 5 indicações ao Legislativo e 2 ao Executivo. Como era de se esperar, a controvérsia foi levada ao STF, que terminou por firmar jurisprudência, expressa na Súmula nº 653, que nos Tribunais de Contas estaduais, quatro Conselheiros devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores (Conselheiros Substitutos) e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha.

Os Tribunais de Contas estaduais, por sua vez, não poderão, em sua composição, ter mais do que sete (7) Conselheiros. Trata-se de limite numérico que se impõe, por inultrapassável, aos Estados-Membros (CF, art. 75, parágrafo único). A dificuldade de adaptar-se, no âmbito dos Estados-Membros, à proporção estabelecida no plano federal, para efeito de composição do Tribunal de Contas da União, que possui nove integrantes, foi bem realçada pelo eminente Min. Ilmar Galvão, cujo voto, proferido no julgamento da ADI 585/AM, de que foi Relator (RTJ 155/43, 47/48), assim expôs essa questão: 'Acresça-se, no caso dos estados, a impossibilidade de efetuar-se a distribuição das vagas, em número de sete, entre o Governador do Estado e a Assembleia Legislativa, na proporção exata de 1/3 e 2/3, pela singela razão de não se tratar de número múltiplo de três. Acresça-se, mais, que uma distribuição de vagas entre os dois órgãos que viesse a favorecer, em razão das sobras, a Assembleia Legislativa (2 por 5), conduziria a um impasse, seja à impossibilidade de cumprir-se o mandamento contido no inc. I, do mencionado dispositivo da Constituição Federal (art. 73, § 2º), seja destinar-se uma vaga à livre escolha do Governador, uma a auditor e uma a membro do Ministério Público. Colhe-se, de todo o exposto, a convicção de que, do texto do art. 73, § 2º, e incisos, da CF/1988, o que resulta, como preceito insuscetível de ser ladeado pelo legislador, constituinte ou ordinário, dos estados, é o de que quatro das vagas dos Tribunais de Contas hão de assegurar-se às Assembleias Legislativas, cabendo ao Governador preencher as três restantes, duas delas por meio de nomes retirados, alternadamente, de listas tríplices elaboradas pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, dentre os auditores e membros do Ministério Público. (ADI 2.884, voto do Min. Celso de Mello, DJ 20/5/2005)

Nos termos do Enunciado nº 653 da Súmula desta Corte, nos Tribunais de Contas estaduais, compostos por sete Conselheiros, três deles serão escolhidos pelo Governador do Estado, cabendo-lhe indicar um entre auditores e outro entre membros do Ministério Público Especial, o terceiro sendo da sua livre escolha. Os demais são escolhidos pela Assembleia Legislativa. Quanto aos dois primeiros, apenas os auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas podem figurar entre os possíveis Conselheiros. (ADI 397, Rel. Min. Eros Grau, DJ 9/12/2005)

Constituição: princípio da efetividade máxima e transição. Na solução dos problemas de transição de um para outro modelo constitucional, deve prevalecer, sempre que possível, a interpretação que viabilize a implementação mais rápida do novo ordenamento. Tribunal de Contas dos Estados: implementação do

> modelo de composição heterogênea da Constituição de 1988. A Constituição de 1988 rompeu com a fórmula tradicional de exclusividade da livre indicação dos seus membros pelo Poder Executivo para, de um lado, impor a predominância do Legislativo e, de outro, vincular a clientela de duas das três vagas reservadas ao Chefe do Governo aos quadros técnicos dos Auditores e do Ministério Público especial. Para implementar, tão rapidamente quanto possível, o novo modelo constitucional nas primeiras vagas ocorridas a partir de sua vigência, a serem providas pelo chefe do Poder Executivo, a preferência deve caber às categorias dos auditores e membros do Ministério Público especial. (ADI 2.596, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 2/5/2003)

O TCM de São Paulo ainda não atualizou sua estrutura conforme a Constituição de 1988 e apresenta a particularidade de contar com apenas cinco Conselheiros, sendo dois indicados pelo Poder Executivo e três pelo Poder Legislativo.[44]

QUESTÃO POLÊMICA

Podem as Constituições estaduais atribuir competências às respectivas Cortes de Contas não previstas na Constituição Federal?

O STF tem tido uma interpretação bastante restritiva do tema, julgando inconstitucionais numerosos dispositivos de Cartas estaduais que objetivavam ampliar o alcance da atuação dos Tribunais de Contas, a exemplo da ADI 523 (PR) e da ADI 461 (BA).

Da mesma forma, foi considerada inconstitucional medida que restringia competências de TCE (ADI 3715/TO).

Em 2016, no julgamento da ADI 3077/SE, foi considerado inconstitucional dispositivo da Constituição sergipana que dispensava o parecer prévio do TCE no julgamento das contas dos prefeitos. Foi declarada, ainda, a inconstitucionalidade de artigo que atribuía o julgamento das contas do Poder Legislativo à própria Assembleia Legislativa. Segundo a argumentação trazida na ADI, esse julgamento cabe ao Tribunal de Contas.

2.13. FISCALIZAÇÃO NOS MUNICÍPIOS (CF: ART. 31)

No capítulo dedicado à organização dos municípios, a Constituição prevê que a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei (CF: art. 31, caput).

IMPORTANTE

Não há previsão constitucional para sistema de controle interno do Poder Legislativo Municipal. Todavia, tal exigência foi estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

De modo análogo à esfera federal, o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver (CF: art. 31, § 1º). Existem hoje, a par de um Tribunal de Contas em cada estado e no Distrito Federal, quatro Tribunais de Contas dos Municípios, nos estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará, bem como dois Tribunais de Contas de Município, nos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo. O quadro-resumo a seguir apresenta a responsabilidade pelo controle externo.

Quadro-resumo da responsabilidade pelo controle externo

Esfera	Responsável pelo controle externo	Órgão de fiscalização
União	Congresso Nacional	TCU
Estados	Assembleias Legislativas	TC Estaduais
Distrito Federal	Câmara Legislativa	TCDF
Municípios da BA, CE, GO e PA	Câmaras Municipais	TCM dos estados
Municípios do Rio de Janeiro e São Paulo	Câmaras Municipais	TCM-RJ e TCM-SP
Demais Municípios	Câmaras Municipais	TC Estaduais
Territórios	Congresso Nacional	TCU

IMPORTANTE

Uma peculiaridade muito importante do controle externo nos municípios é a norma que dispõe que o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (CF: art. 31, § 2º). Anote-se que quando a norma faz referência à decisão de dois terços, significa que não basta a presença de dois terços dos vereadores à sessão e à votação sobre o parecer, mas sim que é exigido que pelo menos dois terços dos vereadores votem contrariamente às conclusões do parecer prévio elaborado pelo respectivo Tribunal de Contas.

Assim, a regra para os municípios diverge substancialmente daquelas vigentes para a União, estados e Distrito Federal. Com efeito, para essas esferas a maioria absoluta das Casas Legislativas é suficiente para aprovar o Decreto Legislativo relativo às contas do Chefe do Poder Executivo, esteja ou não o parecer da Comissão técnica em consonância com o parecer prévio encaminhado pela Corte de Contas.

Pode-se concluir, como Mileski, [45] que, com relação às contas do Prefeito, o parecer prévio do Tribunal de Contas é quase vinculativo.

Há também a previsão de publicidade das contas dos governos municipais que deverão ficar, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei (CF: art. 31, § 3º). Tal dispositivo foi ampliado com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo art. 49 estipulou que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Adicionalmente, a preocupação com a transparência da gestão fiscal determinou que será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, aos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; às prestações de contas e ao respectivo parecer prévio; ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária e ao Relatório de Gestão Fiscal (LRF: art. 48, caput). A transparência será assegurada também mediante:

> I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
>
> II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e
>
> III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A da LRF, com a redação da LC nº 131/2009.

Finalmente, o constituinte vedou a criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (CF: art. 31, § 4º). Desse modo, à exceção dos estados e municípios anteriormente citados, em todos os demais municípios brasileiros as ações de controle externo envolverão os Tribunais de Contas dos respectivos estados. A esse

respeito, há esclarecedora manifestação do STF:

> Municípios e Tribunais de Contas. A Constituição da República impede que os municípios criem os seus próprios Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais (CF, art. 31, § 4º), mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituam órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios (RTJ 135/457, Rel. Min. Octavio Gallotti – ADI 445/ DF, Rel. Min. Néri da Silveira), incumbido de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, § 1º). Esses Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios – embora qualificados como órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1º) – atuam, onde tenham sido instituídos, como órgãos auxiliares e de cooperação técnica das Câmaras de Vereadores. A prestação de contas desses Tribunais de Contas dos Municípios, que são órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1º), há de se fazer, por isso mesmo, perante o Tribunal de Contas do próprio estado, e não perante a Assembleia Legislativa do Estado-membro. Prevalência, na espécie, da competência genérica do Tribunal de Contas do Estado (CF, art. 71, II, c/c o art. 75). (ADI 687, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 10/2/2006)

Em resumo, na interpretação do STF, nenhum município pode criar um Tribunal de Contas Municipal próprio, exclusivo, mas os estados podem criar Tribunais ou Conselhos de Contas Municipais, órgãos da administração estadual, cujas contas serão julgadas pelo Tribunal de Contas do respectivo Estado.

Quanto aos Tribunais de Contas do Município do Rio de Janeiro e do Município de São Paulo, foram criados sob a égide da Constituição de 1967 e mantidos tacitamente pela Carta de 1988, cujo § 1º do art. 31 faz menção a Tribunal de Contas de Município, onde houver.

DÚVIDA FREQUENTE

Porque a exceção feita ao TCM-SP e ao TCM-RJ?

A anterior Constituição de 1969 previa, no § 3º do art. 16, que somente poderiam instituir Tribunais de Contas os municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária superior a quinhentos milhões de cruzeiros novos. À época, apenas os municípios do Rio de Janeiro e São Paulo satisfaziam tais condições. O TCM-SP tinha sido criado em 1968 e o TCM-RJ, em 1980. A Carta Cidadã de 1988 optou por não extinguir essas duas Cortes, embora tenha expressamente vedado que outros municípios criassem seus TCMs. Porque o TCM-

SP dispõe de apenas cinco Conselheiros? À época de sua criação, em 1968, cinco era o número máximo previsto na Constituição paulista anterior. O número foi confirmado pela Carta paulista de 1989 (art. 151) e pela Lei Orgânica do Município de São Paulo de 1990 (art. 49). Há diversos questionamentos apontando a inconstitucionalidade dessa regra, com destaque para a Ação Direta de Constitucionalidade 4.776, em apreciação no STF, que argumenta, entre outros aspectos, que a composição vigente não prevê a indicação para Conselheiro a partir de listas tríplices de Conselheiros Substitutos e de Procuradores de Contas.

2.14. PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DE GOVERNO DE TERRITÓRIO (CF: ART. 33, § 2º)

Uma vez que os Territórios não possuem Poder Legislativo[46] e são sustentados por recursos da União, é natural, na arquitetura institucional, que, na hipótese de serem criados Territórios, as contas de seu Governo recebam parecer prévio do TCU, no prazo de sessenta dias, a contar de seu recebimento, e sejam julgadas pelo Congresso Nacional, após parecer da CMO. Se esses novos Territórios vierem a ser divididos em municípios (CF: art. 33, § 1º), a titularidade do controle externo será das respectivas Câmaras Municipais, com auxílio de órgão técnico estadual competente sobre as contas municipais, ou seja, com auxílio de conselho de contas dos municípios, que deve ser instituído por meio de lei federal (Carvalho, 2007).

2.15. INTERVENÇÃO DA UNIÃO NOS ESTADOS E NO DISTRITO FEDERAL (CF: ART. 34, VII, D)

O instituto da prestação de contas da administração pública, direta e indireta, é de tal relevância que foi elevado pelos constituintes à categoria de um dos princípios constitucionais, cuja garantia de observância constitui um dos motivos que justificam a intervenção da União nos estados e no Distrito Federal. Os demais princípios mencionados no art. 34, VII, são: forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal; e aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

A decretação da intervenção, nesta hipótese, dependerá de provimento pelo STF de representação do Procurador-Geral da República (CF: art. 36, III). O processo e o julgamento da representação interventiva são disciplinados pela Lei nº 12.562/2011.

Conclui-se que a prestação de contas constitui um princípio republicano de alta

relevância.

QUESTÃO POLÊMICA

Quem julga as contas de interventor federal em estado ou de interventor estadual em município? O fato de interventor federal em estado ter sido nomeado pelo Presidente da República não altera a circunstância de os recursos sob sua gestão serem estaduais. Dessa forma, o julgamento de suas contas será da Assembleia Legislativa, após parecer prévio do TCE. O mesmo raciocínio se aplica ao interventor estadual em município.

2.16. INTERVENÇÃO EM MUNICÍPIO (CF: ART. 35, II)

De modo análogo ao item anterior, a não prestação das contas devidas, na forma da lei, será uma das quatro hipóteses constitucionalmente previstas para a intervenção do estado em seus municípios ou da União nos municípios localizados em Território Federal. Como já decidiu o STF, não cabe ao Tribunal de Contas requerer a intervenção nessa hipótese.

> É inconstitucional a atribuição conferida, pela Constituição do Pará, art. 85, I, ao Tribunal de Contas dos Municípios, para requerer ao Governador do Estado a intervenção em município. Caso em que o Tribunal de Contas age como auxiliar do legislativo municipal, a este cabendo formular a representação, se não rejeitar, por decisão de dois terços dos seus membros, o parecer prévio emitido pelo Tribunal (CF, art. 31, § 2º). (ADI 2.631, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 8/8/2003)
>
> Constituição do Estado do Maranhão. (...). Decretação da intervenção do estado em município, proposta pelo Tribunal de Contas (...). A tomada de contas do prefeito municipal, objeto principal do controle externo, é exercido pela Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas, órgão a que cumpre emitir parecer prévio, no qual serão apontadas eventuais irregularidades encontradas e indicadas as providências de ordem corretiva consideradas aplicáveis ao caso pela referida casa legislativa, entre as quais a intervenção. Tratando-se, nessa última hipótese, de medida que implica séria interferência na autonomia municipal e grave restrição ao exercício do mandato do prefeito, não pode ser aplicada sem rigorosa observância do princípio do due process of law, razão pela qual o parecer opinativo do Tribunal de Contas será precedido de interpelação do prefeito, cabendo à Câmara de Vereadores apreciá-lo e, se for o caso,

representar ao Governador do Estado pela efetivação da medida interventiva. (ADI 614-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 18/5/2001)

2.17. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CONGRESSO NACIONAL (CF: ART. 49, IX E X)

Entre as competências exclusivas do Congresso Nacional, constantes do art. 49 da Carta Magna, destacam-se, para o estudo de nossa matéria, as constantes dos incisos IX e X:

> IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; e
> X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

Na esfera estadual, competirá às Assembleias Legislativas julgar as contas do Governador do Estado – a Câmara Legislativa, no caso do Distrito Federal – e na esfera municipal será das Câmaras de Vereadores a atribuição do julgamento das contas dos Prefeitos.

O julgamento das contas do Presidente da República materializa-se na votação de um Projeto de Decreto Legislativo, de autoria da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, após aprovação do parecer sobre as contas, cuja elaboração considera os ele mentos presentes no Relatório e no Parecer Prévio aprovados pelo TCU. Não há prazo constitucional, legal ou regimental para tal julgamento. Durante muitos anos, o Congresso Nacional foi omisso no exercício dessa importante atribuição, deixando pendentes de julgamento as Contas do Presidente da República relativas a mais de doze exercícios desde 1990, panorama que foi alterado a partir de 2015.

Conforme decisão do STF, no MS 33.729 (Rel. Min. Roberto Barroso), o julgamento das contas do Presidente da República deve ser realizado em sessão conjunta de ambas as Casas:

> Direito constitucional. Mandado de segurança. Medida liminar. Julgamento das Contas Anuais do Presidente da República. Competência do Congresso Nacional, em sessão conjunta de ambas as casas.
> 1. Decorre do sistema constitucional a conclusão de que o julgamento das contas do Presidente da República deve ser feito pelo Congresso Nacional em sessão conjunta de ambas as Casas, e não em sessões separadas.
> 2. Tal interpretação se extrai do seguinte conjunto de argumentos constitucionais: (i) caráter exemplificativo do rol de hipóteses de sessões

conjuntas (CF, art. 57, § 3º); (ii) natureza mista da comissão incumbida do parecer sobre as contas (CF, art. 161, § 1º); (iii) reserva da matéria ao regimento comum, que disciplina as sessões conjuntas (CF, art. 161, caput e § 2º), nas quais ambas as Casas se manifestam de maneira simultânea; (iv) quando a Constituição desejou a atuação separada de uma das Casas em matéria de contas presidenciais, instituiu previsão expressa (CF, art. 51, II); e (v) simetria entre a forma de deliberação das leis orçamentárias e a de verificação do respectivo cumprimento.

3. Essa compreensão, longe de invadir matéria interna corporis do Parlamento, constitui fixação do devido processo legislativo em um de seus aspectos constitucionais mais importantes – a definição do órgão competente para o julgamento das contas anuais do Presidente da República –, matéria sensível ao equilíbrio entre os Poderes e da qual o Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição (CF, art. 102, caput), não pode se demitir. Ademais, a interpretação ora adotada não contraria, e sim prestigia aquela acolhida em normas internas do próprio Congresso.

4. Há, no entanto, uma prática estabelecida em sentido diverso. Por essa razão, deixo de conceder liminar para suspender os efeitos das votações já realizadas. É necessário, porém, que os futuros julgamentos de contas presidenciais anuais sejam feitos em sessão conjunta do Congresso Nacional.

Na esfera municipal, chegou a ser formulada a tese de que, em caso de omissão da Câmara Municipal no julgamento das Contas de Governo dos Prefeitos, prevaleceria o Parecer Prévio do respectivo TCE ou TCM. Todavia, esse entendimento foi fulminado pelo STF no julgamento do RE 729.744/MG, que, por maioria, considerou que o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo (Rel. Min. Gilmar Mendes).

2.18. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (CF: ART. 51, II)

Na hipótese de não apresentação das contas ao Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, é competência privativa da Câmara dos Deputados proceder à tomada de contas do Presidente da República.

A matéria é disciplinada no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, segundo o qual incumbe à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle proceder à tomada de

contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa. A Comissão aguardará, para pronunciamento definitivo, a organização das contas do exercício, que deverá ser feita por uma Subcomissão Especial, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, dentro de sessenta sessões. Referida Subcomissão Especial poderá convocar os responsáveis pelo sistema de controle interno e todos os ordenadores de despesa da Administração Pública direta, indireta e fundacional dos três Poderes, para comprovar, no prazo que estabelecer, as contas do exercício findo, na conformidade da respectiva lei orçamentária e das alterações havidas na sua execução. O parecer da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle será encaminhado, por intermédio da Mesa da Câmara, ao Congresso Nacional, com a proposta de medidas legais e outras providências cabíveis. A prestação de contas pelo Presidente da República, após iniciada a tomada de contas, não será óbice à adoção e continuidade das providências relativas ao processo por crime de responsabilidade nos termos da legislação especial.

IMPORTANTE

A partir da Emenda Constitucional nº 50/2006, que alterou o caput do art. 57 da CF, a abertura anual da sessão legislativa passou a ser em 2 de fevereiro. É a partir dessa data que é computado o prazo de sessenta dias para apresentação das contas. Nos estados e municípios que ainda não alteraram suas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, o prazo continua sendo contado a partir de 15 de fevereiro.

2.19. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO SENADO FEDERAL (CF: ART. 52, III, B)

Os Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República, conforme a regra do art. 73, §§ 1º e 2º, da CF, deverão ser aprovados previamente pelo Senado Federal, por voto secreto e após arguição pública. Desse modo, o constituinte estabeleceu um rito especial para a apreciação pelo Senado dos nomes indicados pelo Chefe do Poder Executivo para o cargo de Ministro do TCU. Após ser comunicado da aprovação, poderá o Presidente da República efetuar a nomeação.

Quadro-resumo da repartição constitucional de funções de controle externo

Funções exercidas isoladamente pelo Congresso Nacional	Julgar as contas do PR (CF: art. 49, IX); e Escolher dois terços (= seis) dos Ministros do TCU (CF: art. 49, XIII).
Funções exercidas isoladamente pelo Senado	Apreciar, mediante votação secreta, após arguição pública, as indicações de nomes para Ministro do TCU feitas pelo

	PR (CF: art. 52, III, b).
Funções exercidas isoladamente pela Câmara dos Deputados	Tomar as contas do PR, caso não apresentadas no prazo (CF: art. 51, II).
Funções exercidas isoladamente pelo Tribunal de Contas da União	Apreciar, mediante parecer prévio as contas do PR; e Julgar as contas dos demais administradores e demais competências previstas no art. 71 e em outros dispositivos constitucionais.
Funções exercidas em conjunto pelo CN e pelo TCU	Sustar despesas não autorizadas (CF: art. 72) e contratos (CF: art. 71, X e §§ 1º e 2º).

DÚVIDA FREQUENTE

Pode o Senado Federal recusar aprovação a um nome indicado pelo Presidente da República para o cargo de Ministro do TCU? Sim. Da mesma forma que em relação a outras autoridades – como embaixadores ou dirigentes de agências reguladoras – o exame da indicação pelo Senado não é formal, mas político, sendo possível rejeitar o nome indicado. Inversamente, já ocorreu, no Município do Rio de Janeiro, que um Prefeito não quis assinar a nomeação de um Conselheiro do TCM-RJ, indicado pela Câmara Municipal. Foi necessário aguardar o término do seu mandato e a posse do sucessor para que a nomeação fosse realizada.

2.20. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CF: ART. 84, XV E XXIV)

Entre as competências privativas atribuídas pela Constituição ao Presidente da República releva destacar para o nosso estudo as constantes dos incisos XV e XXIV:

> XV – nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União; e
> XXIV – prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior.

Sublinhe-se que o Presidente nomeia todos os Ministros do TCU, não apenas aqueles que ele indicou. Também nomeia os Auditores (Ministros-Substitutos), aprovados em concurso público, assim como os procuradores do MPTCU.

2.21. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (CF: ART. 102, I, C, D, I E Q)

A Constituição conferiu ao STF processar e julgar, originariamente:

- nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade os membros do Tribunal de Contas da União;
- o habeas corpus, sendo paciente membro do Tribunal de Contas da União;
- o mandado de segurança contra atos do Tribunal de Contas da União;
- o habeas data contra atos do Tribunal de Contas da União;
- o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Tribunal de Contas da União; e
- o habeas corpus, quando o coator for o Tribunal de Contas da União.

A compreensão do significado de "infrações penais comuns" é facilitada pela passagem:

> A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de definir a locução constitucional crimes comuns como expressão abrangente a todas as modalidades de infrações penais, estendendo-se aos delitos eleitorais e alcançando, até mesmo, as próprias contravenções penais. (Rcl 511, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 15/9/1995)

Por seu turno, "membros do Tribunal de Contas da União" é expressão que alcança os Ministros do TCU e os Ministros-Substitutos quando no exercício de substituição.[47]

A propósito do mandado de segurança, há jurisprudência do STF reconhecendo que essa competência não é apenas contra atos do Presidente ou do Plenário do TCU, mas também de suas Câmaras.

> O Tribunal de Contas da União é parte legítima para figurar no polo passivo do mandado de segurança, quando sua decisão está revestida de caráter impositivo. (MS 21.548, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 25/6/1999)
> O Presidente da 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União é parte legítima para figurar no polo passivo de mandado de segurança quando o ato impugnado reveste-se de caráter impositivo. Precedente (MS 24.001, Relator Maurício Corrêa, DJ 20/5/2002). (MS 24.997, Rel. Min. Eros Grau, DJ 1/4/2005)

2.22. COMPETÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (CF: ART. 105, I, A)

Conforme o art. 105, I, a, da CF, compete ao Superior Tribunal de Justiça processar e julgar, originariamente, nos crimes comuns e nos de responsabilidade os membros dos

Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios.

Também os Ministros Substitutos do TCU enquadram-se nessa hipótese, pois possuem as mesmas garantias dos membros dos Tribunais Regionais Federais.

Quanto a mandados de segurança e habeas data contra atos dos Tribunais de Contas dos Estados e TCMs, a competência é do Tribunal de Justiça dos Estados.

2.23. COMPETÊNCIAS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CF: ARTS. 103-B, § 4º E 130-A)

O Conselho Nacional de Justiça foi instituído pela Emenda Constitucional nº 45/2004. De acordo com o § 4º do art. 103-B da Constituição é de sua competência o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, a prevista no inciso II daquele parágrafo: zelar pela observância do art. 37 da CF e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União.

Registre-se que o CNJ não realiza controle externo, pois é um órgão integrante do Poder Judiciário, conforme seu Regimento Interno (art. 1º). Como assinala Teixeira,[48] o CNJ exerce, ao mesmo tempo, um controle interno de toda estrutura do Poder Judiciário, paralelamente, mas num patamar superior, ao exercido pelos controles internos/ auditorias internas dos órgãos do referido poder, com tarefas/funções concorrentes ao controle externo.

De igual modo, o § 4º do art. 130-A, também incluído pela EC nº 45/2004, atribui ao Conselho Nacional do Ministério Público competências similares às do Conselho Nacional de Justiça.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 442/2014 Plenário (Representação, Relator Ministro Raimundo Carreiro)

Competência do TCU. Administração Pública Federal. Abrangência.

Considerando as competências constitucionais conferidas ao Congresso Nacional, em sede de controle externo, exercidas com o auxílio do Tribunal de Contas da União, os acórdãos da Corte de Contas têm prevalência sobre as orientações normativas de outros órgãos da Administração Pública Federal, inclusive sobre as do

Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Acórdão nº 1.055/2017 Plenário (Representação, Relator Ministro Augusto Nardes) Competência do TCU. Princípio da independência das instâncias. CNJ. Poder Judiciário. Divergência.

As deliberações do TCU, em matérias de sua competência, devem ser adotadas pelos órgãos do Poder Judiciário mesmo em caso de eventual conflito com o Conselho Nacional de Justiça, conforme preconiza textualmente o art. 103-B, § 4º, inciso II, in fine, da Constituição Federal.

IMPORTANTE

Por que não existe o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas?

As Cortes de Contas não dispõem de um Conselho Nacional que, a exemplo do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, atue na uniformização de procedimentos, fixação de metas e indicadores de desempenho e prevenção e correição de falhas institucionais ou desvios funcionais por parte de seus membros. Embora haja Tribunais de Contas que realizem trabalhos notáveis e inovadores, gerando importantes benefícios para a sociedade e contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas, registram-se também exemplos negativos em que alguma Corte de Contas atua com atraso, de modo insuficiente, com técnicas obsoletas ou com decisões complacentes com o mau uso dos recursos públicos. Falta um órgão que dissemine as boas práticas e exerça uma corregedoria nacional sobre denúncias contra ministros e conselheiros. Há em tramitação no Congresso Nacional, desde 2007, a Proposta de Emenda à Constituição nº 28, que institui o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas – CNTC, cujo conteúdo é merecedor de aprimoramentos, mas que deve ser incluída na pauta de reformas prioritárias para o país.

2.24. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS (CF: ART. 130)

A Carta Magna prevê a existência de um Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, a cujos membros aplicam-se as disposições pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura dos membros do Ministério Público. Todavia, esse Ministério Público que a doutrina costuma denominar Ministério Público de Contas não integra o Ministério Público da União. Assim, sua composição e organização são disciplinadas, via de regra, nas leis orgânicas dos Tribunais de Contas.

Analisando o tema, assim manifestou-se o Supremo Tribunal Federal, em votação

unânime:

> ADI – Lei nº 8.443/1992 – Ministério Público junto ao TCU – Instituição que não integra o Ministério Público da União – Taxatividade do rol inscrito no art. 128, I, da Constituição – Vinculação administrativa a Corte de Contas – Competência do TCU para fazer instaurar o processo legislativo concernente a estruturação orgânica do Ministério Público que perante ele atua (CF, art. 73, caput, in fine) – Matéria sujeita ao domínio normativo da legislação ordinária – Enumeração exaustiva das hipóteses constitucionais de regramento mediante lei complementar – Inteligência da norma inscrita no art. 130 da Constituição – Ação direta improcedente. – O Ministério Público que atua perante o TCU qualifica-se como órgão de extração constitucional, eis que a sua existência jurídica resulta de expressa previsão normativa constante da Carta Política (art. 73, § 2º, I, e art. 130), sendo indiferente, para efeito de sua configuração jurídico-institucional, a circunstância de não constar do rol taxativo inscrito no art. 128, I, da Constituição, que define a estrutura orgânica do Ministério Público da União. – O Ministério Público junto ao TCU não dispõe de fisionomia institucional própria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus Procuradores pela própria Constituição (art. 130), encontra-se consolidado na "intimidade estrutural" dessa Corte de Contas, que se acha investida – até mesmo em função do poder de autogoverno que lhe confere a Carta Política (art. 73, caput, in fine) – da prerrogativa de fazer instaurar o processo legislativo concernente a sua organização, a sua estruturação interna, a definição do seu quadro de pessoal e a criação dos cargos respectivos. – Só cabe lei complementar, no sistema de direito positivo brasileiro, quando formalmente reclamada a sua edição por norma constitucional explicita. A especificidade do Ministério Público que atua perante o TCU, e cuja existência se projeta num domínio institucional absolutamente diverso daquele em que se insere o Ministério Público da União, faz com que a regulação de sua organização, a discriminação de suas atribuições e a definição de seu estatuto sejam passíveis de veiculação mediante simples lei ordinária, eis que a edição de lei complementar é reclamada, no que concerne ao Parquet, tão somente para a disciplinação normativa do Ministério Público comum (CF, art. 128, § 5º). – A cláusula de garantia inscrita no art. 130 da Constituição não se reveste de conteúdo orgânico-institucional. Acha-se vocacionada, no âmbito de sua destinação tutelar, a proteger os membros do Ministério Público especial no relevante desempenho de suas funções perante os Tribunais de Contas. Esse

preceito da Lei Fundamental da República submete os integrantes do MP junto aos Tribunais de Contas ao mesmo estatuto jurídico que rege, no que concerne a direitos, vedações e forma de investidura no cargo, os membros do Ministério Público comum (grifos nossos). (ADI 789-DF, oferecida pelo Procurador-Geral da República, DJ de 19/12/94, p. 35180, Relator Ministro Celso de Mello)

2.25. CÁLCULO DOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO (CF: ART. 161, PARÁGRAFO ÚNICO)

Dispõe o parágrafo único do art. 161 da CF que o Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes à entrega dos recursos de que trata o art. 159, cujas normas e critérios de rateio serão estabelecidos em Lei Complementar,[49] objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e entre municípios. Tais recursos são os que constituem o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, o Fundo de Participação dos Municípios e os chamados Fundos Constitucionais das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Ademais, competência análoga foi conferida ao TCU em relação à participação dos estados e do Distrito Federal no produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados IPI, e da contribuição de intervenção no domínio econômico – Cide-combustíveis. Os critérios e procedimentos relativos à distribuição desses recursos encontram-se regulamentados pelas Leis Complementares nº 61/1989, nº 62/1989, nº 65/1991, nº 91/1997, nº 106/2001 e nº 143/2013[50] e pela Lei nº 10.866/2004. Anote-se que a Emenda Constitucional nº 55/2007 acrescentou 1% do produto da arrecadação pela União dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados ao FPM, a ser entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano (alínea d do inciso I do art. 159 da CF).

Tal competência é exercida mediante a edição anual de Decisões Normativas, que fixam os coeficientes individuais de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, do FPE e do FPM, do IPI-exportação e da CIDE-combustíveis. Tais DNs são elaboradas em obediência aos preceitos legais e considerando informações relativas à população fornecidas pelo IBGE. As DNs do FPE e do FPM devem ser editadas até o último dia útil de cada exercício para vigorarem no exercício subsequente, e as relativas ao IPI-exportação até o último dia do mês de julho para vigorarem nos doze meses seguintes. É direito dos estados e municípios, no prazo de 30 dias, contestar os resultados e apresentar recurso contra as deliberações do TCU, devendo este manifestar-se sobre a contestação mencionada no prazo de 30 dias, contados da data do seu recebimento.

Para a Cide-combustíveis, o prazo para publicação pelo TCU dos percentuais

individuais é 15 de fevereiro, havendo previsão legal de apresentação pelas unidades federadas de um recurso para retificação, em prazo de quinze dias. Até o último dia útil de março, o TCU deverá republicar os percentuais com as eventuais alterações decorrentes da aceitação de recurso.

Compete ao TCU, também, fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras (LOTCU, art. 1º, VI). Verifica-se se a entrega está sendo feita nos valores e nos prazos legalmente previstos e se as receitas que constituem a base de cálculo estão sendo adequadamente classificadas. Os procedimentos relativos ao exercício pelo TCU dessa competência constitucional são disciplinados pela IN TCU nº 75/2015.

Registre-se, igualmente, a distinção entre o FPE e o FPM, de um lado; e o FCO, FNO e FNE, de outro. Os recursos dos primeiros são integralmente repassados aos estados, DF e municípios. Os dos últimos são geridos por instituições financeiras federais de caráter regional, tais como o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste do Brasil, encontrando-se sob a jurisdição plena do TCU.

DÚVIDA FREQUENTE

O TCU efetua o cálculo dos valores relativos ao FPE e FPM a serem repassados a estados e municípios?

Não. Esse cálculo é realizado mensalmente pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, com base nos dados da arrecadação do período anterior e aplicando os coeficientes fixados pelo TCU em Decisão Normativa. O que o TCU faz é: 1) fixar os coeficientes individuais de participação;

2) fiscalizar a entrega dos recursos (montante e prazo);

3) acompanhar a classificação das receitas originárias; e

4) receber e processar reclamações em caso de repasse efetuado a menor ou com atraso.

2.26. LEI COMPLEMENTAR SOBRE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA (CF: ART. 163, V)

A Emenda Constitucional nº 40/2003 alterou o inciso V do art. 163 que previa a necessidade de uma lei complementar dispondo sobre a fiscalização das instituições financeiras. A nova redação prevê que uma lei complementar disporá sobre a fiscalização financeira da Administração Pública direta e indireta. Referida lei ainda não foi editada. Supõe-se, todavia, que não poderá colidir com os dispositivos constantes dos arts. 70 a 75 da Constituição que disciplinam a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, incluindo a Administração Pública direta e indireta.

2.27. DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS (CF: ART. 235, III E X)

A Constituição da República prevê, no art. 235, III, que, na hipótese de criação de novo Estado, nos primeiros dez anos de sua existência, o seu Tribunal de Contas terá três membros, nomeados, pelo Governador eleito, dentre brasileiros de comprovada idoneidade e notório saber. O inciso X do mesmo artigo estipula que as nomeações que se seguirem àquelas primeiras serão disciplinadas na Constituição Estadual.

Observa-se, nesse caso, notável exceção ao princípio da simetria definido no art. 75:

- quanto ao número de Conselheiros;
- quanto ao critério de nomeação; e
- quanto aos requisitos para exercício do cargo.

2.28. PARA SABER MAIS

Recomenda-se a leitura do livro do professor Jacoby Fernandes Tribunais de Contas no Brasil – jurisdição e competência (Fórum, 2012), bem como as demais referências bibliográficas.

---

1 O Parlamento e a Sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. Revista do TCE-SC, jul. 2004, p. 113-146.

2 O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, v. I, nº 9, dez. 2001.

3 Curso de Direito Constitucional Positivo. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 752-753.

4 Funções do Tribunal de Contas. Revista de Direito Público, ano XVII, nº 72, out./dez. 1984, p. 136.

5 Controle pelos Tribunais de Contas da Eficiência e Eficácia dos Serviços Concedidos, Palestra no III Seminário de Direito Administrativo do TCM-SP.

6 Cf. LIMA, L. H. Controle do Patrimônio Ambiental Brasileiro. Editora da Uerj, 2001.

7 O controle da gestão pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 249.

8 Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 4

9 Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional. Tese apresentada no Curso de Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1997, p. 129.

10 Curso de Direito Constitucional Positivo. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 424.

11 O controle da legitimidade do gasto público. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 5, nº 54, jun. 2006, p. 7.298-7.301.

12 Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 1990, v. II, p. 128.

13 Funções do Tribunal de Contas. Revista de Direito Público, ano XVII, nº 72, out./dez. 1984, p. 148.

14 O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 74

15 Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 1992, vol. 2 (arts. 44 a 103), p. 126.

16 Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. 2. ed. 2000, vol. V, p. 278.

17 Curso de Direito Administrativo. 4. ed. rev. e atual. 2013, p. 872.

18 Editora da Uerj, 2001, p. 48.

19 O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 140.

[20] Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003, p. 52.

[21] O Orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 242.

[22] Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do TCU, nº 109, maio/ ago. 2007, p. 61-89.

[23] Direito Administrativo Brasileiro. 22. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1997.

[24] Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do TCU, nº 109, maio/ ago. 2007, p. 61-89.

[25] TCU, 2010, p. 11.

[26] Op. cit.

[27] Mais conhecida como Comissão Mista de Orçamento – CMO.

[28] Julgamento das contas municipais. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 71.

[29] Responsabilidade Fiscal, questões práticas na função do ordenador de despesa; na terceirização da mão de obra; na função de controle administrativo. 2. ed. atual., rev. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 122.

[30] Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do TCU, nº 109, maio/ ago. 2007, p. 61-89.

[31] Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do TCU, nº 109, maio/ ago. 2007, p. 61-89.

[32] Parcialmente alterada pelas Resoluções nº 248/2012 e nº 277/2016.

[33] Sustação de Contratos Administrativos pelos Tribunais de Contas. Revista Interesse Público, ano VI, nº 29, 2005, p. 303-308.

[34] Contra tal conclusão se insurge a professora Di Pietro (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O papel dos Tribunais de Cont no controle dos contratos administrativos. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 15, nº 82, nov./dez. 2013, p. 15-48).

[35] O poder geral de cautela dos Tribunais de Contas nas licitações e contratos administrativos. Revista Interesse Público, 36, 2006, p. 379.

[36] Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. 2. ed. 2000, vol. V, p. 321.

[37] Mesquita propõe parâmetros para a aferição desses requisitos: Conceitos jurídicos indeterminados e a escolha dos membros dos Tribunais de Contas brasileiros. Lições de Júlio César à pátria tupiniquim. Jus Navigandi, Teresina, ano 19, nº 3998, 12 jun. 2014.

[38] Composição e funcionamento dos Tribunais de Contas: anotações à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 83-109.

[39] A evolução (?) do papel dos auditores dos Tribunais de Contas do Brasil. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). Tribunais d Contas: temas polêmicos na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 19-49.

[40] FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 951.

[41] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil – jurisdição e competência. 3. ed. rev., atual. e ampl Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 819.

[42] A evolução (?) do papel dos auditores dos Tribunais de Contas do Brasil. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). Tribunais d Contas: temas polêmicos na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 19-49.

[43] O novo Tribunal de Contas – visão sistêmica das Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios do Brasil. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ano XXI, nº 3, 2005.

[44] As peculiaridades do TCM-SP e do TCM-RJ são objeto do estudo de Sarquis e Costa (A composição dos Tribunais de Contas municipais de São Paulo e do Rio de Janeiro. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 167-195).

[45] Op. cit., p. 273.

[46] Há previsão de uma lei que regularia as eleições para a Câmara Territorial e sua competência deliberativa nos Territóric com mais de cem mil habitantes (CF: art. 33, § 3º).

[47] Para efeito da Lei 12.618/2012, que dispõe sobre o regime de previdência complementar federal, consideram-se

membros do TCU os Ministros, Ministros-Substitutos, Subprocuradores-Gerais e Procuradores do Ministério Público junto ao TCU.

48 Competências do Conselho Nacional de Justiça – CNJ vis-à-vis as do Tribunal de Contas da União – TCU. Rio de Janeiro mimeo, 2007.

49 Lei Complementar 62/1989 (FPE) e Lei Complementar 91/1997 (FPM) e respectivas alterações.

50 Anote-se que a LC 143/2013 alterou o caput e revogou os §§ 1º e 2º do art. 102 da LOTCU.

Capítulo 3

Tribunais de Contas – Funções, Natureza Jurídica e Eficácia das Decisões

https://youtu.be/s3YbFVkkdjg



Quais as funções dos Tribunais de Contas? Qual a sua natureza jurídica? Os Tribunais de Contas estão subordinados ao Legislativo? O TCU está jurisdicionado ao Conselho Nacional de Justiça? Qual a eficácia das decisões dos Tribunais de Contas? Pode-se recorrer ao Judiciário contra decisões dos Tribunais de Contas?

3.1. FUNÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A doutrina costuma sistematizar as diversas funções das Cortes de Contas. Função, no magistério de Jorge Miranda,[1] possui as seguintes acepções:

- fim, tarefa ou incumbência; ou
- atividade com características próprias.

Nagel[2] identifica sete grupos de funções e atribuições: opinativa, consultiva e informativa; investigatórias; corretivas e cautelares; cautelares; jurisdicionais; declaratórias; e punitivas. A professora Di Pietro[3] classifica em outras sete as funções dos órgãos de controle externo: fiscalização financeira; de consulta; de informação; de julgamento; sancionatórias; corretivas; e de ouvidor. Hely Lopes Meirelles[4] reduz sua análise a quatro categorias: técnico-opinativas, verificadoras, assessoradoras e

jurisdicionais administrativas. Quatro também, porém distintas, são as espécies de funções classificadas por Guerra:[5] fiscalizadora, jurisdicional, sancionadora ou corretiva e consultiva, informadora ou opinativa. A seu turno, Zymler e Almeida[6] consideram nove grandes grupos: fiscalizadora, judicante, sancionadora, pedagógica, consultiva, informativa, normativa, de ouvidoria e corretiva.

Optamos por uma classificação própria, a seguir apresentada.

3.1.1. Função fiscalizadora

Essa função compreende as ações relativas ao exame e à realização de diligências, auditorias e outras atividades de fiscalização relativas a:

- atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias e pensões;
- convênios celebrados entre a União, estados, municípios e DF;
- renúncias de receitas;
- entrega aos entes federados das cotas do FPE, do FPM, do IPI – exportações e d Cide;
- contas nacionais de empresas supranacionais;
- desestatização, concessões, consórcios públicos e parcerias público-privadas;
- parcerias com entidades do terceiro setor;
- avaliação de programas e políticas públicas;
- controle da responsabilidade fiscal;
- despesas com pessoal (inclusive cálculo de limites), endividamento público e receita;
- alcance de metas fiscais e de metas físicas de programas;
- limites e condições de operações de crédito e de inscrição em Restos a Pagar;
- medidas para retorno aos limites das despesas com pessoal e endividamento;
- recursos de alienação de ativos; e
- relatórios de Gestão Fiscal e Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária.

Di Pietro descreve-a como de fiscalização financeira, o que não alcança os aspectos contábeis, orçamentários, patrimoniais e operacionais previstos na Carta Magna. José Nagel, por sua vez, denomina tais funções de investigatórias.

3.1.2. Função opinativa

Situam-se nesta categoria as atribuições do TCU de apresentar:

- parecer prévio sobre contas do Presidente da República e dos Chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público; e
- parecer prévio sobre contas de Território Federal.

Tais pareceres prévios, embora constituam preciosas contribuições à análise, pelo Congresso Nacional, da gestão pública em âmbito federal, não se revestem de conteúdo vinculativo, representando tão somente uma manifestação de caráter eminentemente técnico, a ser considerada pelo Parlamento, quando do julgamento final das Contas do Governo, em conjunto com outros elementos de natureza política.

3.1.3. Função julgadora

Tal função é expressa quando as Cortes de Contas procedem aos julgamentos das:

- contas dos responsáveis por bens e valores públicos;
- contas dos responsáveis por prejuízos ao Erário;
- outras matérias passíveis de julgamento, como denúncias e representações; e
- infrações decorrentes da não publicação de Relatório de Gestão Fiscal, da elaboração de anteprojeto de LDO sem metas fiscais, da inobservância de limitação de empenho ou movimentação financeira ou da falta de adoção de medidas para redução de despesas de pessoal (Lei nº 10.028/2000).

No próximo capítulo será examinada a polêmica quanto à existência ou não de uma jurisdição própria dos Tribunais de Contas. Por ora, basta fixar que, como a Constituição prevê que as contas sejam julgadas, as Cortes de Contas exercem funções de julgamento.

3.1.4. Função sancionadora

Como será detalhado em capítulo específico, numerosas são as hipóteses legais de aplicação de sanções pelos Tribunais de Contas. As mais destacadas são:

- determinação de recolhimento de débito;
- multa proporcional ao débito imputado;
- multa por irregularidade, por descumprimento de determinação ou por obstrução auditoria ou inspeção;
- multa por infrações administrativas às leis de finanças públicas;
- declaração de inidoneidade para licitar;
- declaração de inabilitação para exercício de função comissionada;

- afastamento provisório do cargo por obstrução a auditoria ou inspeção; e
- decretação da indisponibilidade de bens.

Naturalmente, ao impor qualquer sanção o Tribunal de Contas deverá observar o devido processo legal, permitindo o contraditório e o amplo direito de defesa dos jurisdicionados e responsáveis.

3.1.5. Função corretiva

Trata-se de uma das mais relevantes funções dentro da missão do TCU de "contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública em benefício da sociedade". São:

- emissão de determinações e recomendações aos órgãos jurisdicionados;
- fixação de prazo para adoção de providências;
- sustação de atos irregulares; e
- adoção de medidas cautelares.

Embora com as qualificações examinadas em tópico próprio no Capítulo 5, pode-se incluir neste grupo a atuação do TCU ao negar a aplicação de lei ou ato normativo considerado inconstitucional.

3.1.6. Função consultiva

A função consultiva ocorre em duas hipóteses:

- consultas sobre assuntos de competência do Tribunal; e
- parecer sobre regularidade de despesas, por solicitação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Ambas as situações se revestem de peculiar importância. Em sede de consulta, a deliberação do Tribunal de Contas assume caráter normativo para o universo de seus jurisdicionados. Por sua vez, o pronunciamento conclusivo acerca de regularidade de despesa é previsto na CF, em seu art. 72 e parágrafos.

3.1.7. Função informativa

A função de prestar informações acerca de trabalhos realizados, cálculos e dados consolidados, elementos e documentos a que tenha tido acesso tem como principais destinatários:

I. O Congresso Nacional com:
   - informações sobre fiscalizações efetuadas;
   - relatórios de atividades para o Congresso Nacional;
   - informação à Comissão Mista de Orçamento sobre possibilidade de frustraç de previsão de receita; e
   - informações previstas na LDO a respeito da execução físico-financeira de ol custeadas com recursos federais.

II. A Justiça Eleitoral, acerca da lista de responsáveis que tiveram suas contas julgadas irregulares, para fins de aplicação da norma de inelegibilidade.

III. O Ministério Público da União, com a remessa de documentação pertinente a irregularidades, quando houver indícios de crimes, para fins de ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

IV. Os órgãos e poderes da União, por meio de:
   - alertas sobre ultrapassagem de 90% dos limites de gastos com pessoal, endividamento, operações de crédito e concessão de garantias;
   - alerta sobre ultrapassagem do limite de gastos com inativos e pensionistas
   - alertas sobre fatos que comprometam custos ou resultados de programas e indícios de irregularidades; e
   - alertas sobre possibilidade de limitação de empenho e de movimentação financeira em decorrência de frustração de receita.

V. Os órgãos e poderes de todas as esferas, por intermédio de representação sobre irregularidades.

VI. A sociedade e os meios de comunicação, mediante:
   - manutenção de página na Internet sobre contas públicas; e
   - informações previstas na Lei de Acesso à Informação.

VII. O cidadão interessado, mediante a expedição de atestados e certidões.

Tal função adquire maior relevo e destaque à medida que os trabalhos do Tribunal de Contas são reconhecidos pela sua qualidade técnica e imparcialidade em relação a facções políticas. Em última instância, todas as informações elencadas anteriormente têm caráter público, via de regra sendo divulgadas pela Internet e outros meios, convertendo as Cortes de Contas em importantes e fidedignas fontes de consulta para a cidadania.

3.1.8. Função ouvidora

Na função de ouvidor, o Tribunal de Contas recebe e processa:

- a denúncia feita por cidadão, partido político, associação civil ou sindicato;
- a representação feita pelo controle interno.
- a representação sobre irregularidade em licitação ou contrato administrativo; e
- a representação feita pela Câmara de Vereadores sobre ausência de divulgação transferência voluntária federal.

3.1.9. Função normativa

A função normativa ou regulamentar é prevista no art. 3º da LOTCU, segundo o qual ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, 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.

Também se inclui nesta função a fixação de coeficientes de distribuição de recursos do FPE, do FPM, do IPI – exportações e da Cide.

Quadro-resumo das funções das Cortes de Contas

Função	Dispositivos
fiscalizadora	**CF: art. 71, IV, V, VI e XI**
opinativa	**CF: art. 71, I**
julgadora	**CF: art. 71, II, III**
sancionadora	**CF: art. 71, VIII**
corretiva	**CF, art. 71, IX e X**
consultiva	**LOTCU: art. 1º, XVII**
informativa	**CF: art. 71, VII**
ouvidora	**CF: art. 74, § 2º**
normativa	**LOTCU: art. 3º**

Diversas outras atribuições dos Tribunais de Contas, descritas no Capítulo 5, poderão ser incluídas nas categorias apresentadas.

3.2. NATUREZA JURÍDICA DAS CORTES DE CONTAS

O Tribunal de Contas tem o nome de Tribunal e possui a competência, conferida pela Carta Magna, de julgar contas e aplicar sanções, mas não pertence ao Poder Judiciário. Vincula-se, para efeitos orçamentários e de responsabilidade fiscal, ao Poder Legislativo,

mas possui total independência em relação ao Congresso e às suas Casas, inclusive realizando fiscalizações e julgando as contas de seus gestores. Como classificar e interpretar a sua natureza jurídica?

De modo geral, a doutrina apresenta duas visões:

- o TCU como órgão do Poder Legislativo; e
- o TCU como órgão autônomo e independente.

Os principais argumentos a favor da primeira tese são:

- na Constituição Federal, o TCU está posicionado no capítulo do Poder Legislativo
- na Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos com pessoal dos Tribunais de Conta são incluídos nos limites estabelecidos para o Poder Legislativo (art. 20); e
- nas LOAs, as dotações para os Tribunais de Contas estão incluídas no orçamento Poder Legislativo.

Por seu lado, argumenta a outra corrente que os TCs seriam autônomos e independentes tendo em vista que:

- fiscalizam todos os Poderes;
- não têm subordinação a nenhum Poder;
- suas decisões não podem ser reformadas (apenas anuladas); e
- possuem iniciativa legislativa e autonomia administrativa.

A exemplo de outras polêmicas, tal discussão atravessa décadas. Apresenta-se a seguir, breve resenha sobre o tema.

Há muito, tem sido questionada a interpretação rígida da teoria da tripartição de poder formulada por Montesquieu, superada já, em muitos aspectos, por sucessivas alterações na organização estatal.

No caput do art. 1º da LOTCU, a Corte de Contas é referida como "órgão de controle externo".

Sua missão institucional é assim definida: controlar a administração pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade.

A expressão auxílio, presente no caput do art. 71 da CF – "O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do TCU..." – tem provocado extenso debate doutrinário. De modo geral, os principais autores rejeitam a interpretação de que a Corte de Contas seria um órgão auxiliar do Congresso Nacional.

Nesse sentido, pronunciou-se o STF na ADI 1.140-5, Rel. Min. Sydney Sanches:

> Não são, entretanto, as Cortes de Contas órgãos subordinados ou dependentes do Poder Legislativo, tendo em vista que dispõem de autonomia administrativa e financeira, nos termos do art. 73, caput, da Constituição Federal, que lhes confere as atribuições previstas em seu art. 96, relativas ao Poder Judiciário.

O entendimento foi repisado pela Corte Constitucional na ADI 4.190, Rel. Min. Celso de Mello:

> Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República.

Como observa Jarbas Maranhão:[8]

> O mais adequado seria dizer-se, como preferem aliás a legislação francesa e outras, que, ao invés de auxiliarem elas assistem o parlamento e o governo, para deixar claro a sua exata posição em face dos Poderes, pois, tendo em vista a própria natureza das tarefas que lhes cabem cumprir, haveria a Constituição de assegurar-lhes a necessária independência.

Na oportuna análise de Costa:[9]

> (...) este auxílio não é de subalternidade, mas de necessariedade. Não há como exercer o controle externo sem a indispensável participação das Cortes de Contas que são órgãos tecnicamente preparados para essa atividade estatal.

Para Fernando Jayme:[10]

> A definição mais apropriada é a de Frederico Pardini, que o define como "órgão **especial de destaque constitucional**". O Tribunal de Contas não está subordinado a nenhum dos Poderes do Estado, gozando de autonomia administrativa e funcional, com competências exclusivas, constitucionalmente estabelecidas. O vínculo existente entre o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo é apenas operacional, de apoio à fiscalização política.

Na dicção do citado Pardini:[11]

> O Tribunal de Contas, como órgão híbrido, de fiscalização e controle externo e, simultaneamente, de jurisdição especializada de contas, tornou-se uma conquista instrumental do Estado Democrático de Direito, gozando de garantia de absoluta independência hierárquica, completa autonomia funcional e administrativa e qualificação científica e profissional de seus membros.

É no mesmo sentido a lição de Gualazzi:[12]

> (...) portanto, o órgão de controle externo, embora possa **formalmente** inserir-se no âmbito de um dos Poderes do Estado (em regra, no legislativo), **materialmente** mantém com todos os Poderes estatais relações jurídico-administrativas de **coordenação**, horizontais, no tocante a suas incumbências constitucionais de controle externo, stricto sensu.

Preleciona o Mestre Aliomar Baleeiro,[13]

> O Tribunal de Contas, no sistema de freios e contrapesos da Constituição, é instrumento técnico do Congresso.

Importa reproduzir, pela precisão e clareza, a exegese do Ministro Carlos Ayres Brito,[14] do STF, que advoga a tese, à qual nos filiamos, de que o TCU constitui um órgão constitucional autônomo.

> O Tribunal de Contas da União **não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo**. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, litteris: "O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, **que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**" (negrito à parte). Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União **não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional**, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. O TCU se posta é como órgão da pessoa jurídica União, **diretamente**, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais. Exatamente como sucede com o Ministério Público.

Para o eminente jurista,[15]

> As Casas de Contas se constituem em tribunais de tomo político e administrativo a um só tempo. Político, nos termos da Constituição; administrativo, nos termos da lei. (...)
> Os processos instaurados pelos Tribunais de Contas têm sua própria ontologia. São processos de contas, e não processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos. Que não sejam processos parlamentares nem judiciais, já ficou anotado e até justificado (relembrando, apenas, que os Parlamentos decidem por critério de oportunidade e conveniência). Que também não sejam processos administrativos, basta evidenciar que as Instituições de Contas não julgam da própria atividade (quem assim procede são os órgãos administrativos), mas da atividade de outros órgãos, outros agentes públicos, outras pessoas, enfim.

Analisando o tema sob a ótica das funções tradicionais (legislativa, executiva e judiciária), Decomain[16] sustenta que as funções dos TCs não possuem natureza legislativa, jurisdicional ou administrativa, mas de "atividades de controle".

É símile a abordagem de Ricardo Lobo Torres:[17]

> O Tribunal de Contas é uma das garantias institucionais da liberdade no Estado Liberal. Juntamente com outros órgãos, como o Banco Central, garante os direitos fundamentais mercê de sua posição singular no quadro institucional do País. O rígido sistema de separação de poderes já não serve para lhe explicar a independência e a responsabilidade. Mesmo sem aderir ao extremismo das doutrinas que o consideram um quarto Poder, o certo é que desborda ele os limites estreitos da separação dos poderes, para se situar simultaneamente como órgão auxiliar do Legislativo, da Administração e do Judiciário.

Para Cretella Jr., [18] a Corte de Contas é uma corporação administrativa autônoma. Bandeira de Mello[19] o denomina "conjunto orgânico perfeitamente autônomo" e "órgão controlador da atividade administrativa do Estado".

A professora Odete Medauar[20] identifica o Tribunal de Contas como uma instituição estatal independente, desvinculada da estrutura de qualquer dos três poderes, é órgão técnico, não jurisdicional.

Na dicção de Diogo de Figueiredo Moreira Neto,[21] o Tribunal de Contas constitui:

> Órgão constitucional plural e onímodo de toda a administração financeiro-orçamentária, não se subsumindo a qualquer um dos Poderes do Estado no desempenho de sua função.
> (...) órgão garantidor dos valores político-constitucionais do Estado democrático

> de Direito, uma vez que exerce funções indispensáveis ao funcionamento dos princípios republicano e democrático, no tocante a um dos mais delicados aspectos de qualquer complexo juspolítico, que é, desde a Magna carta, a gestão fiscal.

Para o professor Moreira Neto, há uma relação de complementaridade entre o Parlamento e a Corte de Contas no exercício da função de Controle Externo. Ademais, encontra-se superada a tradicional visão da tripartição dos poderes, pela ideia do policentrismo institucional.

Finalmente, cabe recordar as palavras de Ruy Barbosa:[22]

> Não é o Tribunal de Contas criação de ordem legislativa; é uma instituição constitucional da mesma importância dos outros órgãos pelos quais a nossa Constituição buscou assegurar o exercício efetivo das garantias de moralidade e justiça do sistema republicano.

Em síntese, podemos sublinhar que o TCU não possui subordinação hierárquica a nenhum outro órgão ou poder, sendo, portanto, inadequada e imprópria a expressão "órgão auxiliar do Poder Legislativo", que não consta em parte nenhuma na Constituição.

Ressalte-se, no entanto, que, para efeito da classificação funcional orçamentária, a subfunção controle externo encontra-se associada à função legislativa. De igual modo, nas leis orçamentárias, as dotações relativas ao TCU constam do orçamento do Poder Legislativo e, para o cálculo dos limites de despesas de pessoal previstos na LRF, as Cortes de Contas são incluídas no âmbito dos Poderes Legislativos.

DÚVIDA FREQUENTE

O TCU está jurisdicionado ao Conselho Nacional de Justiça?

Não. A questão já foi enfrentada no próprio CNJ.

O Conselho Nacional de Justiça não tem competência para regular matéria relacionada aos Tribunais de Contas. Essa foi a decisão do conselho durante análise do Pedido de Providências (PP 248) encaminhado pela Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil (FENASTC). A Federação pedia consulta ao Conselho a respeito dos limites da aplicação da Resolução nº 7, do CNJ, que proibiu a prática de nepotismo no Judiciário.

O conselheiro-relator, Joaquim Falcão, entendeu que os Tribunais de Contas não integram a estrutura do Judiciário. Por isso, o CNJ não tem competência para regular matéria de Tribunais de Contas. Dessa forma, Falcão afirmou caber ao

conselho analisar somente assuntos que dizem respeito aos órgãos que integram o Poder Judiciário. Assim, por unanimidade, os conselheiros votaram no mesmo sentido e rejeitaram o pedido. (fonte: www.cnj.org.br)

Existe em tramitação no CN a Proposta de Emenda Constitucional nº 28/2007, que acrescenta o art. 73-A à Constituição Federal, para criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, órgão externo de controle das Cortes de Contas.

3.3. EFICÁCIA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Como visto na Seção 2.6, a CF estabeleceu no seu art. 71, § 3º, que as decisões do TCU de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. Em obediência ao princípio da simetria, iguais características terão as decisões dos Tribunais de Contas dos Estados e dos TCMs.

Todavia, não compete às Cortes de Contas proceder à execução de suas decisões. Assim já decidiu o STF, ao declarar a inconstitucionalidade do inciso XI do art. 68 da Constituição do Estado de Sergipe, que atribuía ao Tribunal de Contas estadual a competência para "executar suas próprias decisões que impliquem imputação de débito ou multa":

> Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Competência para executar suas próprias decisões: impossibilidade. Norma permissiva contida na Carta estadual. Inconstitucionalidade. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, art. 71, § 3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto. A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, art. 68, XI). Competência não contemplada no modelo federal. Declaração de inconstitucionalidade, incidenter tantum, por violação ao princípio da simetria (CF, art. 75). (RE 223.037-SE, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 2/8/2002)

Com esse entendimento, o Pretório Excelso manteve acórdão do Tribunal de Justiça estadual que reconhecera a ilegitimidade ativa do Tribunal de Contas estadual para propor a ação de execução contra ex-prefeito municipal, fundada em título executivo

extrajudicial oriundo de decisão proferida pela própria Corte de Contas.

Assim, o título executivo extrajudicial, oriundo de decisão condenatória proferida pelas Cortes de Contas, deve ser executado pelos órgãos próprios da Administração Pública, como a Advocacia-Geral da União e das Procuradorias dos estados e municípios.

Lamentavelmente, tem sido constatada a reduzida efetividade das procuradorias dos estados e municípios, bem como da Advocacia-Geral da União, na recuperação para o Tesouro dos valores inquinados como débitos e multas pecuniárias. Mileski[23] chega a sugerir a promoção, pelos Ministérios Públicos, de ações de improbidade "pelo descuro praticado com as decisões do Tribunal de Contas, uma vez que este resulta em prejuízo ao erário".

DÚVIDA FREQUENTE

No caso de imputação de ressarcimento decorrente de dano ao erário, a titularidade da execução é incontroversa: pertence ao ente que sofreu o dano. Mas e no caso de multa, por exemplo, por sonegação de informações?

Recentemente, o STJ alterou seu entendimento, por ocasião do julgamento do AgRg no REsp 1.181.122/RS (Revisor: Min. Mauro Campbell Marques), considerando que as multas têm por escopo fortalecer a fiscalização desincumbida pela própria Corte de Contas, que certamente perderia em sua efetividade caso não houvesse a previsão de tal instrumento sancionador. Em decorrência dessa distinção essencial entre ambos – imputação de débito e multa – é que se merece conferir tratamento distinto. A solução adequada é proporcionar ao próprio ente estatal ao qual esteja vinculada a Corte de Contas a titularidade do crédito decorrente da cominação da multa por ela aplicada no exercício de seu mister.

A decisão cita o entendimento do TCU, por meio da Portaria-SEGECEX nº 9/2006, relativa ao Manual de Cobrança Executiva: A multa é sempre recolhida aos cofres da União ou Tesouro Nacional e sua execução judicial está sob a responsabilidade da Procuradoria-Geral da União/ AGU. Logo, mesmo nos casos em que a Corte de Contas da União fiscaliza outros entes que não a própria União, a multa eventualmente aplicada é revertida sempre à União – pessoa jurídica à qual está vinculada –, e não à entidade objeto da fiscalização.

O STJ reconhece também a legitimidade do Ministério Público para propor ação de execução de título extrajudicial oriundo de Tribunal de Contas Estadual.

PROCESSUAL CIVIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. AÇÃO DE

EXECUÇÃO. TÍTULO EXTRAJUDICIAL. CERTIDÃO DE DÉBITO EXPEDIDA POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL.

1. O Ministério Público ostenta legitimidade para a propositura de ação de execução de título extrajudicial oriundo de Tribunal de Contas Estadual. REsp 996031/MG, PRIMEIRA TURMA, DJ de 28/04/2008 e REsp 678969/PB, PRIMEIRA TURMA, DJ 13/02/2006.

2. É que a decisão de Tribunal de Contas Estadual, que, impõe débito ou multa, possui eficácia de título executivo, a teor do que dispõe o art. 71, § 3º, da Constituição Federal de 1988.

(...)

7. Recurso Especial provido para reconhecer a legitimidade do Ministério Público do Estado de Sergipe, para a propositura de execução de título originário de Tribunal de Contas Estadual.

REsp. 1.109.433-SE, Primeira Turma, Rel.: Min. Luiz Fux, DJe: 27/05/2009.

É diverso, no entanto, o entendimento do STF. No julgamento do RE 687.756, o Ministro Teori Zavascki reafirmou a jurisprudência da Corte no sentido de que Ministério Público não possui legitimidade para executar penalidades impostas por Tribunal de Contas, citando o julgamento com repercussão geral em sede de repercussão do ARE 823.347-RG (Rel. Min. Gilmar Mendes), cuja ementa é:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. Reafirmação de jurisprudência. 2. Direito Constitucional e Direito Processual Civil. Execução das decisões de condenação patrimonial proferidas pelos Tribunais de Contas. Legitimidade para propositura da ação executiva pelo ente público beneficiário. 3. Ilegitimidade ativa do Ministério Público, atuante ou não junto às Cortes de Contas, seja federal, seja estadual. Recurso não provido.

DÚVIDA FREQUENTE

Pode-se recorrer ao Judiciário contra decisões dos Tribunais de Contas?

Sim. Como dispõe o art. 5º, XXXV, da CF, "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

Contudo, compete ao Judiciário apenas verificar se foi observado o devido processo legal e se não houve violação de direito individual. O Judiciário não revisa decisões dos Tribunais de Contas, por exemplo, declarando regulares contas que haviam sido julgadas irregulares ou vice-versa. Em suma, o Judiciário não apreciará o mérito, mas a legalidade e a formalidade das decisões dos Tribunais de Contas, competindo

ao STF o processo e o julgamento de habeas corpus, mandado de segurança e habeas data contra atos do TCU. Em relação aos atos dos demais Tribunais de Contas, a competência originária para julgamento de mandados de segurança e habeas data pertence aos Tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal. Para o julgamento de habeas corpus, quando o coator ou paciente for membro das Cortes de Contas, a competência é do STJ. Na 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" (RTJ, 43: 151). Conforme esclarece o Ministro Ayres Brito do STF:[23]

O Tribunal de Contas tal como o Poder Judiciário julga. E, naquela matéria de sua competência, o mérito não pode ser revisto pelo Poder Judiciário. A Constituição aquinhoa o Tribunal de Contas com competências que não são do Congresso Nacional e com competências que não são do Poder Judiciário. O Poder Judiciário tem a força da revisibilidade das decisões do Tribunal de Contas, porém, num plano meramente formal, para saber se o devido processo legal foi observado, se direitos e garantias individuais foram ou não respeitados. Porém o mérito da decisão, o controle, que é próprio do Tribunal de Contas, orçamentário, contábil, financeiro, operacional e patrimonial, logo o mérito da decisão é insindicável pelo Poder Judiciário.

Em síntese, o STF somente apreciará o error in procedendo do TCU; jamais o error in judicando.

Tem sido frequente o recurso ao STF, pela via de mandados de segurança, por responsáveis ou beneficiários de atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, inconformados com decisões do TCU. Por vezes, tais solicitações encontram guarida na Suprema Corte Constitucional.[24]

EXEMPLO DE DELIBERAÇÃO DO STF

COMUNICAÇÕES DA PRESIDÊNCIA

O Presidente, Ministro Adylson Motta, fez em Plenário as seguintes comunicações:

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, na Sessão Plenária de 2/2/2005, o Supremo Tribunal Federal concedeu a segurança nos Mandados de Segurança 25.036, 25.095, 24.958, 25.090, 25.015, 24.997 e 25.037, determinando a cassação dos Acórdãos da

Primeira Câmara nos 1.443/2004, 1.530/2003, 1.852/2003, 3.093/ 2003, 1.877/2004, 2.853/2003 e 1.210/2004, por meio dos quais o TCU julgou os atos de aposentadoria dos impetrantes na Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) ilegais e negou-lhes registro, ante à acumulação de proventos decorrentes de cargos inacumuláveis na atividade, e determinou ao órgão concedente a suspensão do respectivo pagamento. Nas referidas ações mandamentais, discutiu-se a possibilidade de militares inativos que ingressaram novamente no serviço público acumularem proventos decorrentes da reforma com proventos de aposentadorias oriundas dos cargos ocupados na ABIN, tendo o STF entendido que a acumulação de proventos militares com proventos civis não está abarcada pela proibição de acumulação de proventos constante da Emenda Constitucional nº 20/1998, que vedaria tão somente acumulação de proventos civis. (Ata nº 42/2005 – Plenário)

No entendimento do STJ, decisões do TCU, dentro de suas atribuições constitucionais, possuem caráter impositivo e vinculante para a Administração (RE 464.633/ SE; Rel. Min. Felix Fischer).

3.4. COISA JULGADA ADMINISTRATIVA

É comum ouvir referências a que as decisões do TCU, embora passíveis de serem submetidas ao Judiciário, constituiriam coisa julgada administrativa. Candeia[25] é um dos que subscreve tal posição.

Coisa julgada administrativa é a decisão da esfera administrativa da qual não cabe mais recurso.

Segundo Carvalho Filho:[26]

> A coisa julgada administrativa, desse modo, significa tão somente que determinado assunto decidido na via administrativa não mais poderá sofrer alteração nessa mesma via administrativa, embora possa sê-lo na via judicial.

O professor Celso Antônio Bandeira de Mello[27] refere-se a coisa julgada administrativa como "a situação sucessiva a algum ato administrativo em decorrência do qual a Administração fica impedida não só de retratar-se dele na esfera administrativa, mas também de questioná-lo judicialmente". Segundo o autor, trata-se de instituto que cumpre uma função de garantia dos administrados e que concerne ao tema da segurança jurídica estratificada já na própria órbita da Administração. E conclui:[28]

> Toda vez que a Administração decidir um dado assunto em última instância, de

modo contencioso, ocorrerá a chamada "coisa julgada administrativa".

Como preleciona Jacoby Fernandes,[29] a decisão administrativa, mesmo irrecorrível, é passível de ser modificada, seja pelo princípio de autotutela da Administração (Súmula nº 473 do STF), seja pelo recurso ao Poder Judiciário.

Recorde-se que, nos termos do art. 502 do Código de Processo Civil, denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro,[30] a expressão coisa julgada em Direito Administrativo significa tão somente que a decisão se tornou irretratável pela própria Administração, inclusive nas hipóteses de atos que não podem ser revogados.

A ilustre doutrinadora[31] destaca que:

> (...) não se pode colocar a decisão proferida pelo Tribunal de Contas no mesmo nível que uma decisão proferida por órgão integrado na Administração Pública. Não teria sentido que os atos controlados tivessem a mesma força dos atos de controle.
>
> Pode-se afirmar que a decisão do Tribunal de Contas, se não se iguala à decisão jurisdicional, porque está também sujeita a controle pelo Poder Judiciário, também não se identifica com a função puramente administrativa. Ela se coloca a meio caminho entre uma e outra. Ela tem fundamento constitucional e se sobrepõe à decisão das autoridades administrativas qualquer que seja o nível em que se insiram na hierarquia da Administração Pública, mesmo no nível máximo da Chefia do Poder Executivo.

Para a professora Di Pietro, as decisões do Tribunal de Contas não fazem coisa julgada material, mas fazem coisa julgada formal.

Em minucioso estudo,[32] Jacoby Fernandes distingue as decisões derivadas de julgamento de contas, inclusive especiais, daquelas relativas a outros processos de controle externo, para afinal concluir que somente os processos de contas podem ensejar a constituição de título executivo, tendo como efeito a produção de coisa julgada.

Por sua vez, Mukai[33] entende que as decisões do Tribunal de Contas fazem coisa julgada administrativa, após a tramitação de todos os recursos cabíveis previstos nos seus Regimentos Internos. Em tal perspectiva, contudo, não se reconhece coisa julgada em sua plenitude.

Marques Oliveira,[34] por seu turno, formula o conceito de "coisa controlada":

> Assim como o produto final da função jurisdicional é a coisa julgada, "res

judicata", para a função controle teremos a coisa controlada, "res veredicta".

A expressão coisa julgada administrativa consta do RITCU no § 2º do art. 260, referindo-se à apreciação de atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão:

> § 2º O acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa e poderá ser revisto de ofício pelo Tribunal, com a oitiva do Ministério Público e do beneficiário do ato, dentro do prazo de cinco anos da apreciação, se verificado que o ato viola a ordem jurídica, ou a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé.

Em síntese, a doutrina não está pacificada quanto ao tema, recomendando-se prudência aos candidatos a concursos públicos, especialmente em provas discursivas e orais.

3.5. PARA SABER MAIS

Recomenda-se a leitura dos autores e artigos citados.

---

1 Teoria do Estado e da Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
2 A fisionomia distorcida do controle externo. Revista do TCE-MG, nº 4, 2000.
3 Direito Administrativo. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 709-710.
4 Direito Administrativo Brasileiro. 22. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 609.
5 Os Controles Externo e Interno da Administração Pública. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 115.
6 O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parecerias Público-Privadas. Belo Horizonte: Fórum, 200 p. 144.
7 A Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu limites individualizados para despesas primárias (alcunhada Teto dos Gastos), posicionou o TCU no âmbito do Poder Legislativo (art. 107, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).
8 Heraclio Salles e o Tribunal de Contas. Revista de Informação Legislativa, a. 38, nº 149, jan./mar. 2001.
9 Tribunal de Contas – Evolução e Principais Atribuições no Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006, 68.
10 Tribunal de Contas: jurisdição especial e a prova no procedimento de julgamento de contas. Revista do TCE-MG, ano XVII, 1999, vol. 3.
11 Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional. Tese apresentada no Curso de Doutorado da Faculdad de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1997, p. 151.
12 Regime Jurídico dos Tribunais de Contas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
13 Uma Introdução à Ciência das Finanças. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 426.
14 O regime constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, ano I, nº 9, dez. 2001.
15 Idem.
16 Tribunais de Contas no Brasil. São Paulo: Dialética, 2006.

[17] O Orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 279.
[18] Curso de Direito Administrativo. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 126.
[19] Funções do Tribunal de Contas. Revista de Direito Público, ano XVII, nº 72, out./dez. 1984, p. 136-137.
[20] Direito Administrativo Moderno. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 473.
[21] O Parlamento e a Sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. Revista do TCE-SC, jul. 2004, p. 113-146.
[22] Apud Guimarães. Rui: uma visão do controle do dinheiro público – uma análise contemporânea. TCU – Rui Barbosa – uma visão do controle do dinheiro público, 2000, p. 113.
[23] O controle da gestão pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 370.
[24] Apud Castro: Os Tribunais de Contas e sua jurisdição. Revista do TCE-MG, nº 1, 2005.
[25] Convênios celebrados com a União e suas prestações de contas. São Paulo: Editora NDJ, 2005, p. 170.
[26] Manual de Direito Administrativo. 14. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 774.
[27] Curso de Direito Administrativo. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 427.
[28] Op. cit., p. 448.
[29] Tomada de Contas Especial – processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na administração pública . 2. ed. atual., rev. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2004, p. 413.
[30] Direito Administrativo. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 703.
[31] Coisa julgada – aplicabilidade a decisões do Tribunal de Contas da União. Revista do TCU, nº 70, p. 23-36, out./dez. 1996.
[32] Limites à revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas. Revista do TCU, nº 70, out./ dez. 1996, p. 39-71.
[33] Os Tribunais de Contas no Brasil e a coisa julgada. Revista do TCU, nº 70, out./dez. 1996, p. 83-86.
[34] O Tribunal de Contas, os limites da "res veredicta" e o contencioso administrativo. Revista de Informação Legislativa, jul./set. 1982, p. 201. Apud Gualazzi, 1992, p. 202-203.

Capítulo 4

Jurisdição

https://youtu.be/oIdcwIipGz8



Os Tribunais de Contas possuem jurisdição? Quem não está sujeito ao controle externo? Subsidiárias de empresas estatais são obrigadas a prestar contas individualmente, mesmo tendo sede no exterior? Na hipótese de um convênio, com aporte de 40% dos recursos pelo governo federal e os 60% restantes por governo local jurisdicionado ao TCM, é deste e não do TCU a responsabilidade pela fiscalização?

4.1. POLÊMICA SOBRE A JURISDIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Em seu Dicionário Técnico Jurídico, Guimarães define jurisdição como o poder de dizer o direito que a Constituição dá aos órgãos; função do Estado exercida através do juiz dentro de um processo para solução de um litígio, podendo ser definida em função da área geográfica ou da matéria.[1]

Segundo o art. 4º da LOTCU, a jurisdição do TCU é própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência. Assim, o TCU exerce a sua jurisdição independentemente das demais jurisdições (civil, penal, trabalhista etc.).

Conforme bem sintetizado por Jacoby Fernandes,[2] a doutrina consolidou duas visões antagônicas a propósito do tema: uma reconhecendo e delimitando a jurisdição dos Tribunais de Contas; outra negando a sua existência.

Essa última corrente é representada por Cretella,[3] para quem há impropriedade na

expressão julgar constante do texto constitucional:

> **Julgar as contas** é examiná-las, conferir-lhes a exatidão, ver se estão certas ou erradas, traduzindo o resultado num parecer da mais alta valia, mas que nada tem de sentença judiciária. É função matemática, contabilística, nada mais.
> **O Tribunal de Contas julga as contas, não o responsável**. (...)
> Por sua vez, o Poder Judiciário não tem função no exame de tais contas, não tem autoridade para revê-las, não interfere na apuração do quantum do alcance. (...)
> As questões decididas pelos Tribunais de Contas, na apreciação das contas dos responsáveis pelos dinheiros ou bens públicos, são simples **questões prévias**; são **questões prejudiciais** (...). (grifo no original)

Gualazzi[4] filia-se à visão de Cretella: para ele, os Tribunais de Contas no Brasil têm natureza exclusivamente administrativa; não se tratam de órgãos jurisdicionais, judiciais ou judicantes.

No mesmo diapasão preleciona a professora di Pietro:[5]

> (...) embora o dispositivo fale em "julgar" (inciso I do art. 71), não se trata de função jurisdicional, porque o Tribunal apenas examina as contas, tecnicamente, e não aprecia a responsabilidade do agente político, que é de competência exclusiva do Poder Judiciário, por isso se diz que o julgamento das contas é uma questão prévia, preliminar, de competência do Tribunal de Contas, que antecede o julgamento do responsável pelo Poder Judiciário.

Para o ilustre constitucionalista Silva,[6] o TCU é órgão técnico, não jurisdicional.

> Não se trata de função jurisdicional, pois não julga pessoas nem dirime conflitos de interesses, mas apenas exerce um julgamento técnico das contas.

Castro[7] contesta tal perspectiva:

> Outros, como nós, não conseguem dissociar o termo técnico-jurídico julgar do termo jurisdição, pois esta é, obrigatoriamente, espécie daquele, que é gênero! Quem julga diz o direito, exerce jurisdição.
> Aqui cabe uma breve reflexão, sem querer, contudo, imiscuir-me em questões acadêmicas ou na posição de alguns doutrinadores que, em prejuízo do Direito, desconhecem e não aceitam a jurisdição das Casas de Contas, para saber se quem julga tem jurisdição. E mais, ao julgar as contas dos gestores públicos, esta

decisão, quanto ao mérito, é intocável ou susceptível de apreciação pelo Judiciário.

Observa-se que, relativamente ao meritum causae, ninguém, nem mesmo o Judiciário, tem competência para determinar que a Corte de Contas, prolatora do decisum, emita outro em substituição ao anterior.

Então, não há como sustentar que os Tribunais de Contas, constitucionalmente criados para controlar os gastos da República, são falecidos de jurisdição, justamente porque eles julgam e o fazem com definitividade. E assim tem que ser, pois, do contrário, seria um absurdo constituir uma instituição, atribuir-lhe competência e, uma vez exercitada, permitir que outro, não técnico e nem constitucionalmente preparado para o mister a ele incumbido, exempli gratia, o Judiciário, possa vir e desconstituir o seu julgado.

Jacoby Fernandes assume posição peremptória:[8]

> O julgamento sobre contas, decidindo a regularidade ou irregularidade, é soberano, privativo e definitivo.

De fato, a decisão definitiva do TCU em processo de contas não se submete a nenhuma outra instância revisional e é indelegável.

Tese semelhante é sustentada por Pardini:[9]

> Mas, também diante dessas expressas disposições constitucionais e legais, o Tribunal de Contas, em sede de atividade jurisdicional de contas, deve ser considerado um órgão jurisdicional especial, destacado dos demais por determinação da Lei Maior? A resposta a esta questão somente pode ser afirmativa.

O professor Seabra Fagundes[10] reconhece um parcial exercício da função judicante:

> Não pelo emprego da palavra julgamento, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da Corte, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo. Sob esse aspecto restrito (o criminal fica à Justiça da União), a Corte de Contas decide conclusivamente. Os órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para examiná-lo.

É esse mesmo douto autor quem identifica a existência de duas jurisdições anômalas

ou extravagantes no texto constitucional: a que atribui ao Congresso o julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros de Estado, quando conexos com os daquele, e dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; e a que confere ao Tribunal de Contas o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis pela guarda ou aplicação de bens ou fundos públicos.

E no magistério de Pontes de Miranda:[11]

> Tal jurisdição excluía a intromissão de qualquer juiz na apreciação da situação em que se acham, ex hypothesi, tais responsáveis para com a Fazenda Pública.

É semelhante a dicção de Hely Lopes Meirelles:[12]

> O TCU (...) desempenha atribuições jurisdicionais administrativas, relacionadas com a fiscalização de execução orçamentária, com a aplicação dos dinheiros públicos, com a legalidade dos contratos, aposentadorias e pensões.

Torres[13] argumenta que:

> (...) não há dúvida de que o Tribunal de Contas, autorizado pela CF a elaborar o seu regimento com a mesma autonomia do Poder Judiciário, exerce alguns atos típicos da função jurisdicional em **sentido material**, eis que julga as contas dos administradores e responsáveis com todos os requisitos materiais da jurisdição: independência, imparcialidade, igualdade processual, ampla defesa, produção plena das provas e direito a recurso. Mas do ponto de vista **formal**, não detém qualquer parcela da função jurisdicional, tendo em vista que as suas decisões não produzem a coisa julgada e podem ser revistas pelo Judiciário, ainda quando versem sobre matéria contábil.

Acerca das características da jurisdição do TCU, impende recorrer-se novamente às lições do Min. Ayres Brito:[14]

> Fica evidenciado que os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado. A função jurisdicional do Estado é exclusiva do Poder Judiciário e é por isso que as Cortes de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais desse Poder (o Judiciário), como se vê da simples leitura do art. 92 da Lex Legum; b) também não se integram no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função (a jurisdicional), a partir do art. 127 do mesmo Código Político de 1988.

Note-se que os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas não se caracterizam pelo seu impulso externo ou non-ex-officio. Deles não participam advogados, necessariamente, porque a indispensabilidade dessa participação apenas se dá ao nível do processo judiciário (art. 133 da CF). Inexiste a figura dos "litigantes" a que se refere o inciso LV do art. 5º da Constituição. E o "devido processo legal" que os informa somente ganha os contornos de um devido processo legal (ou seja, com as vestes do contraditório e da ampla defesa), se alguém passa à condição de sujeito passivo ou acusado, propriamente.

Algumas características da jurisdição, no entanto, permeiam os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas. Primeiramente, porque os TC's julgam sob critério exclusivamente objetivo ou da própria técnica jurídica (subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais). Segundamente, porque o fazem com a força ou a irretratabilidade que é própria das decisões judiciais com trânsito em julgado.

Zymler[15] apresenta uma posição de equilíbrio entre os extremos:

Em verdade, os que se posicionam extremadamente – equiparando as deliberações do TCU a sentenças judiciais ou entendendo-as como mero exame formal de contas – desconhecem o real escopo da moderna processualidade administrativa que, fazendo atuar o processo, inspirada pelos princípios da ampla defesa e do contraditório, permite ao Tribunal de Contas da União estabelecer juízo de mérito sobre os atos dos agentes públicos responsáveis por bens e dinheiros públicos.

Para a consecução desse mister, nada obsta que o TCU possa avaliar os elementos objetivos e subjetivos da atuação do agente, de sorte a julgar suas contas, não mediante mera atestação da regularidade formal de um elenco de demonstrações contábeis, mas, sim, apreciando, em sua plenitude, sob o prisma da legalidade, legitimidade e economicidade (caput do art. 70, CF), o conjunto de atos administrativos praticados pelos responsáveis durante o exercício financeiro (prestação ou tomada de contas anual) ou associados a determinada ocorrência (tomada de contas especial).

No mesmo diapasão é bastante feliz Almeida[16] ao conceituar o papel do TCU como parajudicial.

Mileski[17] também se posiciona de forma intermediária:

> Portanto, não sendo de natureza judicial as funções do Tribunal de Contas, também não podem ser consideradas meramente administrativas. São de caráter administrativo, mas com a qualificação do poder jurisdicional administrativo, que derivam de competência constitucional expressamente estabelecida, com a delimitação do poder de conhecer e julgar as contas prestadas pelos administradores públicos.

O Ministro Raimundo Carreiro qualificou a jurisdição do TCU como "jurisdição constitucional especializada" (Acórdão nº 495/2008 – Plenário). É no mesmo sentido a manifestação de Athos Gusmão Carneiro, citado por Guerra:[18]

> A Constituição admite dois casos de "jurisdições anômalas", exercidas por órgãos alheios ao Poder Judiciário. O primeiro diz respeito aos processos de impeachment (...) Em segundo lugar, o Tribunal de Contas, órgão colegiado, (...) quando "julga" as contas "dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos", tal julgamento impõe-se ao Poder Judiciário no que concerne ao aspecto contábil, sobre a regularidade da própria conta; o julgado do Tribunal de Contas constitui prejudicial no juízo penal, como apuração, da qual o juiz não pode se afastar; de elemento de fato necessário à tipicidade do crime. Da mesma forma, tal "julgado" impõe-se na ação de ressarcimento promovida contra o responsável pelo alcance.

Filiamo-nos ao entendimento da existência de uma jurisdição própria e privativa do TCU, alicerçada em previsão expressa da Carta Maior, no caput do art. 73: "**O TCU**, integrado por nove Ministros, **tem** sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e **jurisdição em todo o território nacional** (...)" (grifei).

Como acentua Pardini,[19] tal dispositivo apresenta inquestionável paralelismo com o parágrafo único do art. 92, segundo o qual "o STF e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional".

IMPORTANTE

Há exceções, previstas no Código Civil, ao princípio de independência das jurisdições. O tema foi enfrentado no TCU nos autos do TC-575.082/1997-6, Acórdão nº 1.391/2003 – Plenário, Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti:

> (...) Com efeito, os arts. 1.525 e 935 dos Códigos Civis de 1916 e de 2002, respectivamente, afirmam que "a responsabilidade civil é independente da

criminal", e que "não se poderá, porém, questionar mais sobre a existência do fato ou quem seja seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal" (utilizo a redação constante no art. 935 do Código Civil vigente). Entretanto, e conforme apontado pelo próprio Recorrente, esse dispositivo deve ser conjugado com o art. 66 do Código de Processo Penal, que assim estabelece: "Não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato.

Combinando os dois dispositivos, temos que a sentença penal impedirá a propositura de ação no âmbito civil, e, por extensão, no administrativo, primeiro, se for 'absolutória', e, segundo, se afirmar 'categoricamente' a inexistência do fato."

4.2. JURISDIÇÃO DO TCU

O art. 5º da LOTCU especifica a abrangência da jurisdição da Corte de Contas brasileira, enumerando as espécies de jurisdicionados.

4.2.1. Responsável (LOTCU: art. 5º, I)

> I – qualquer pessoa física, órgão dos poderes da União ou entidade da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, 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;

A definição corresponde ao elenco de responsáveis por prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da CF. Anote-se que a EC nº 19/1998, posterior à LOTCU, acrescentou ao dispositivo também a obrigatoriedade da prestação de contas de pessoas jurídicas, inclusive privadas. É assim que a matéria está referida no art. 5º, I do RITCU.

Ademais, as sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias têm estabelecido como condição para a transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos a apresentação da prestação de contas de recursos anteriormente recebidos, nos prazos e nas condições fixados na legislação e a inexistência de prestação de contas rejeitada (Lei nº 13.408/2016: art. 77, V).

Na forma do art. 2º da LOTCU, para o desempenho de suas competências, o Tribunal receberá, em cada exercício, o rol de responsáveis e suas alterações, e outros documentos ou informações que considerar necessários, inclusive podendo solicitar ao

Ministro de Estado supervisor da área, ou à autoridade de nível hierárquico equivalente, outros elementos indispensáveis ao exercício de sua competência.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 7.482/2014 – Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) Competência do TCU. Empréstimo internacional. Abrangência. A jurisdição do TCU alcança a aplicação de recursos financeiros oriundos de acordo de empréstimo entre a República Federativa do Brasil e organismo internacional, porquanto constitui obrigação de natureza pecuniária pela qual a União responde perante credor externo.

4.2.2. Dano ao erário (LOTCU: art. 5º, II)

> II – aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

O dispositivo amplia o universo jurisdicional alcançando também aos que, sem serem responsáveis pela gestão orçamentária, financeira ou patrimonial, provocarem fato ou situação ensejadora de perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário. Por exemplo: o desaparecimento de bens (notebooks, aparelhos de telefonia celular, obras de arte) ou valores (numerário, selos) pertencentes a órgão ou entidade da administração pública.

4.2.3. Dirigentes ou liquidantes (LOTCU: art. 5º, III)

> III – 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 pública federal;

A possibilidade de a Administração Pública intervir no domínio econômico é expressa na CF pelos preceitos da função social da propriedade e da supremacia do interesse público. As hipóteses mais comuns de intervenção e encampação referem-se às concessionárias de serviços públicos, estando regidas pela Lei nº 8.987/1995. O art. 34 daquela norma estipula que cessada a intervenção, se não for extinta a concessão, a administração do serviço será devolvida à concessionária, precedida de prestação de contas pelo interventor, que responderá pelos atos praticados durante a sua gestão.

Assim, o dispositivo em análise precisa que, ainda que a titularidade do poder

público seja de natureza transitória, prevalece o princípio da prestação de contas.

4.2.4. Empresas supranacionais (LOTCU: art. 5º, IV)

> IV – 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;

A inclusão de tais responsáveis na jurisdição do TCU decorre da competência de fiscalização atribuída no art. 71, V, da CF. Sublinhe-se que a jurisdição alcança somente os responsáveis pelas "contas nacionais" de tais empresas.

4.2.5. Serviços sociais (LOTCU: art. 5º, V)

> V – os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

Cuida-se aqui dos dirigentes das instituições do chamado "Sistema S": Senai, Sesi, Sesc, Senac, Sebrae, Sest, Senat, Senar e Sescoop. Note-se que mesmo as suas representações regionais, tais como o SENAI-RJ ou o SESC-SP, são jurisdicionadas ao TCU e não aos TCEs.

4.2.6. Demais sujeitos à fiscalização (LOTCU: art. 5º, VI)

> VI – todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei;

Além da obrigatoriedade de prestação de contas prevista no parágrafo único do art. 70 da CF, estudaremos no Capítulo 5 diversos exemplos de normas legais que atribuem ao TCU expressas competências de fiscalização, ampliando o universo de seus jurisdicionados.

Uma questão interessante diz respeito à chamada contribuição sindical. Na Decisão nº 632/1998 – Plenário (Ministro-Relator Bento Bugarin) ficou decidido:

> 8.2. informar ao Sindicato dos Metalúrgicos de Manaus que a contribuição sindical tem natureza tributária e que, em consequência, a competência fiscalizadora desta Corte pode ser acionada por meio de denúncias que preencham os

requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 212 e 213 do Regimento Interno do TCU, como foi o caso desta, que deu origem à presente fiscalização;

O posicionamento foi reafirmado no Acórdão nº 719/2010 – Plenário (Ministro-Relator Augusto Sherman).

EXEMPLO DE QUEM NÃO ESTÁ SUJEITO AO CONTROLE EXTERNO

Acórdão nº 1.527/2006 – Plenário
Rel.: Min. Benjamin Zymler Operação de crédito entre o BNDES e municípios não se sujeitam ao controle externo exercido pelo TCU, pois possuem natureza de contrato oneroso de operação de crédito.

4.2.7. Recursos repassados (LOTCU: art. 5º, VII)

VII – os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal ou a município;

Tal jurisdição alcança as chamadas transferências voluntárias de recursos, distinta das transferências constitucionais e legais. No exame da prestação de contas serão examinados, além de outros aspectos relacionados à legalidade, legitimidade e economicidade, se os recursos foram aplicados em conformidade com o objeto do convênio. O RITCU, no inc. VIII do art. 5º, precisa que também são jurisdicionados os responsáveis pela aplicação de recursos federais repassados a qualquer outra pessoa física ou jurídica, pública ou privada.

IMPORTANTE

Consoante o disposto na Decisão TCU nº 180/1998 – 1ª Câmara, são agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos Municipais (nesse último caso, quando assinam convênios, mas não são seus executores diretos).

Bandeira de Mello[20] apresenta definição mais abrangente:

Agentes políticos são os titulares de cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado,

o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do

Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e Vereadores.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 2.922/2013 – Plenário (Relator Ministro José Jorge)

Convênio. Embargos de Declaração. Responsabilidade do agente político.

A imputação de responsabilidade a agente político é possível, razoável e necessária nos casos em que tenha contribuído de alguma forma para as irregularidades, em que delas tinha conhecimento, ou, ainda, em que houve alguma omissão grave de sua parte.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 1.429/2014 – Plenário (Relator Ministro Marcos Bemquerer)

Convênio e Congêneres. Responsabilidade do convenente. Agente político.

Quando não há a prática de atos administrativos de gestão, via de regra, não cabe imputação de responsabilidade a agentes políticos, salvo se as irregularidades tiverem caráter de tal amplitude e relevância que, no mínimo, fique caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica.

4.2.8. Sucessores (LOTCU: art. 5º, VIII)

VIII – os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal;

A esse propósito, sublinhe-se que a responsabilidade dos sucessores abrange apenas o débito. As contas continuam em nome do responsável. Na hipótese de condenação, o responsável-sucessor ficará sujeito ao recolhimento do débito, mas não à aplicação de multa, que é personalíssima.

Por exemplo: o ex-gestor LILS é apontado como responsável pelo débito de R$ 1 milhão, mas falece antes do proferimento da decisão definitiva. Seu único sucessor, LILS

Jr., recebeu uma herança de R$ 100 mil. Ainda que a decisão definitiva aponte que o débito efetivo foi de R$ 1 milhão e de responsabilidade de LILS, seu sucessor somente poderá ser condenado à restituição de R$ 100 mil, que foi o valor do patrimônio por ele recebido.

4.2.9. Representantes na assembleia (LOTCU: art. 5º, IX)

> IX – os representantes da União ou do poder público federal na assembleia geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital as referidas pessoas jurídicas participem, solidariamente com os membros dos conselhos fiscal e de administração, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades;

As referidas empresas encontram-se sujeitas à Lei nº 6.404/1976, que dispõe sobre as sociedades por ações. O art. 121 desse diploma prevê que a assembleia geral tem poderes para decidir todos os negócios relativos ao objeto da companhia. Assim, as deliberações dos representantes da União podem causar sérias repercussões no patrimônio da instituição, bem como as decisões adotadas no âmbito dos Conselhos Fiscal e de Administração. Justifica-se, portanto, a inclusão de tais responsáveis entre os jurisdicionados ao TCU.

4.2.10. Empresas públicas e sociedades de economia mista (RITCU: art. 5º, III)

Além das espécies anteriores, previstas na LOTCU, o inciso III do art. 5º do RITCU acrescentou a seguinte espécie de jurisdicionados:

> III – os dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista constituídas com recursos da União;

A inclusão teve o objetivo de explicitar a responsabilidade de tais dirigentes, em consonância com a jurisprudência do STF, mencionada no Capítulo 2, item 2.3.

Registre-se que, conforme Leal,[21] o entendimento do TCU é de que mesmo as empresas controladas direta ou indiretamente por sociedade de economia mista, ainda que não tenham sido criadas por lei autorizativa específica, possuem a mesma natureza jurídica destas e encontram-se sujeitas à plena fiscalização pela Corte de Contas.

DÚVIDA FREQUENTE

Subsidiárias de empresas estatais são obrigadas a prestar contas individualmente,

mesmo tendo sede no exterior? Sim. Cada entidade que se enquadre na previsão do art. 70, parágrafo único, da CF, bem como do art. 5º da LOTCU é obrigada a apresentar sua própria prestação de contas. Assim, por exemplo, as subsidiárias da Petrobras, como: Petrobras Bolívia S.A.; Petrobras Gás Bolívia S.A.; Petrobras Colombia Limited.; Petrobras Colombia Downstream S.A.; Petrobras America Inc; Petróleo Brasileiro Mexico S.R.L. de C.V.; Petróleo Brasileiro Nigeria Limited; entre outras. Todavia, como será estudado no Capítulo 8, item 8.3.2, existe a possibilidade, prevista na IN TCU nº 63/2010 de apresentação de prestações de contas de forma consolidada.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Sociedades de propósito específico com recursos federais devem ser fiscalizadas pelo TCU

Acórdão nº 1.344/2015 Plenário (Levantamento de Auditoria, Relator Ministro Substituto André de Carvalho) Competência do TCU. Sociedade de propósito específico. Abrangência. A jurisdição do TCU alcança as sociedades de propósito específico (SPE) em que haja aplicação direta ou indireta de recursos da União. Os limites do controle externo a ser exercido sobre essas entidades devem ser avaliados no caso concreto, de acordo com as especificidades do empreendimento, em especial se as garantias oferecidas para a consecução do negócio configuram risco para a União e se existem vínculos fáticos a identificar a predominância do interesse e do controle da empresa estatal, caracterizando relação em que a SPE figura na condição de mera controlada, independentemente da formalização jurídica adotada.

4.2.11. Unidades jurisdicionadas (IN TCU nº 63/2010)

Conforme o art. 2º da IN TCU nº 63/2010, alterado pela IN TCU nº 72/2013, estão sujeitos à apresentação de relatório de gestão e constituição de processo de contas os responsáveis pelas seguintes unidades jurisdicionadas ao Tribunal:

I. órgãos e entidades da Administração Pública federal direta e indireta, incluídas as fundações e empresas estatais, bem como suas unidades internas;
II. fundos cujo controle se enquadre como competência do Tribunal;
III. serviços sociais autônomos;
IV. contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do respectivo tratado

constitutivo;
V. empresas encampadas, sob intervenção federal, ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de entidade pública federal;
VI. entidades cujos gestores, em razão de previsão legal, devam prestar contas ao Tribunal; e
VII. programas de governo constantes do Plano Plurianual previsto no inciso I do art. 165 da Constituição Federal;
VIII. consórcios públicos em que a União figure como consorciada; e
IX. entidades de fiscalização do exercício profissional.

4.3. JURISDIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Em diversas leis orgânicas de Tribunais de Contas estaduais, constam definições mais detalhadas do elenco de jurisdicionados. É o caso do TCE-RJ, cujo art. 6º da Lei Complementar RJ nº 63/1990 explicita, além dos elementos constantes na LOTCU, as seguintes categorias:

(...) III – os responsáveis pela aplicação dos recursos provenientes de compensações financeiras ou indenizações recebidas pelo estado, resultantes do aproveitamento, por terceiros, de seus recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica e minerais, bem como da exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural da bacia sedimentar terrestre e da plataforma continental;
IV – os responsáveis pela aplicação dos recursos tributários arrecadados pela União e entregues ao estado, nos termos do art. 159, incisos I e II, da Constituição Federal, dos recursos de outra natureza, exceto dos repassados pela União ao estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, consoante o disposto no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal;
VIII – os responsáveis pela execução dos convênios, acordos, convenções coletivas ou contratos celebrados, com aprovação da Assembleia Legislativa, pelo Poder Executivo do Estado com os governos federal, estadual ou municipal, entidades de direito público, privado, ou particulares, de que resultem para o estado quaisquer encargos não estabelecidos na lei orçamentária;
X – os responsáveis pela aplicação de adiantamento, quando as respectivas contas foram impugnadas pelo ordenador da despesa;
XI – os responsáveis pela administração da dívida pública;
XII – os responsáveis pelo registro e escrituração das operações de gestão dos

negócios públicos nas entidades mencionadas no art. 1º, inciso I, desta lei, bem como pela fiscalização da execução e da exação dos registros procedidos;
XIII – os administradores de entidades de direito privado que recebam auxílio ou subvenção dos cofres públicos, com referência aos recursos recebidos;
XIV – os administradores de fundos;
XV – os fiadores e representantes dos responsáveis;
XVI – os que ordenem, autorizem ou ratifiquem despesas, promovam a respectiva liquidação ou efetivem seu pagamento;
XVII – os responsáveis pela elaboração dos editais de licitação e dos convites, os participantes das comissões julgadoras dos atos licitatórios, bem como os responsáveis e ratificadores dos atos de dispensa e de inexigibilidade;

IMPORTANTE

No Poder Judiciário, é comum que decisões da Justiça estadual sejam objeto de recurso junto ao Superior Tribunal de Justiça ou ao Supremo Tribunal Federal. Isso não acontece no mundo do controle externo. Ao contrário do que o leigo imagina, o TCU não julga recursos contra decisões de TCEs ou TCMs. Isso ocorre porque cada Tribunal de Contas possui a sua jurisdição específica.

4.4. CONFLITOS DE JURISDIÇÃO ENTRE TRIBUNAIS DE CONTAS

Conquanto não seja usual, há registros de ocorrência de conflitos de jurisdição entre Tribunais de Contas, a exemplo do a seguir apresentado, envolvendo o TCU e o TCDF.

Tomada de Contas Especial e TERRACAP – 1

EMENTA: 1. TERRACAP. 2. Determinação de Tomada de Contas Especial pelo Tribunal de Contas da União. Suposta "grilagem" de terras. 3. Ato de decretação da indisponibilidade dos bens de dirigentes da TERRACAP. 4. Preliminar de decadência rejeitada. 5. Incompetência do TCU para a fiscalização da TERRACAP. Sociedade de economia mista sob controle acionário de ente da federação distinto da União. 6. Ordem deferida.

O Tribunal iniciou julgamento de mandado de segurança impetrado pela Procuradoria do Distrito Federal contra ato praticado pelo TCU, que determinara a instauração de tomada de contas especial no âmbito da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, e decretara a indisponibilidade de bens de vários ex-dirigentes da empresa. Preliminarmente, rejeitou-se a alegação de decadência. No mérito, o Min. Gilmar Mendes, relator, deferiu a segurança. Entendeu que,

embora a referida empresa pública seja constituída com capital pertencente à União (49%) e ao Distrito Federal (51%), a sua administração, nos termos da Lei nº 5.861/1972 (arts. 2º e 3º), cabe ao Governo do Distrito Federal. Assim, asseverou tratar-se de ente da administração local. Em consequência desta titularidade do controle societário e da autonomia político-gerencial, considerou impertinente a aplicação, na espécie, do art. 70, caput, da CF. Também entendeu inaplicável o parágrafo único deste artigo, porquanto a TERRACAP, legal ou ordinariamente, não utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra dinheiros, bens ou valores públicos da União, nem esta responde ou assume as obrigações de natureza pecuniária daquela.

O relator repeliu, de igual modo, a maioria das disposições do art. 71, da CF, por não versar sobre aprovação das contas do Presidente da República (inciso I), fiscalização em unidade administrativa direta ou indireta da União, em qualquer de seus Poderes (inciso IV), ou repasse de recursos pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres. Ressaltou, ainda, que a interpretação da parte final do inciso II do citado art. 71 ("... contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário publico;") deve ser realizada em consonância com o disposto no art. 70 e seu parágrafo único, da CF, no sentido de se atribuir competência ao TCU quando houver, especificamente, responsabilidade de administradores e responsáveis dos órgãos da administração pública, direta e indireta, no âmbito da utilização de recursos públicos federais. Desse modo, não obstante o patrimônio da TERRACAP esteja destinado ao cumprimento de finalidades de interesse público, isto não afasta o fato de que ela é uma sociedade de economia mista sob o controle acionário de ente da federação distinto da União. Por fim, afirmou que a hipótese não se refere à delimitação sobre a abrangência, objetiva e subjetiva, da competência fiscalizatória do TCU, relativamente aos órgãos, entidades, sociedades ou recursos da União, mas sim à matéria estritamente federativa, porque não se pode anuir com a adoção de medidas invasivas da União sobre órgãos, entidades ou sociedades sob o controle de Poder Público estadual ou municipal. Após, pediu vista o Min. Ricardo Lewandowski. Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes (Presidente), deferiu a segurança. Não participou da votação o Senhor Ministro Menezes Direito. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello e a Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 10/09/2008.

(MS 24423/DF, rel. Min. Gilmar Mendes)

Uma peculiaridade merecedora de atenção diz respeito ao Distrito Federal. Nos termos dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição, compete à União organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal. Dessa forma, tais instituições devem prestar contas ao TCU, pois são mantidas com recursos federais.

EXEMPLO DE DELIBERAÇÃO DO TCU SOBRE ÓRGÃOS DO DF

Acórdão nº 168/2007 – Plenário

Relator: Ministro Marcos Vilaça Sumário: REPRESENTAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU PARA FISCALIZAR OS FUNDOS DE SAÚDE DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES.

Nos termos da legislação vigente, são de natureza pública os recursos provenientes da compensação financeira (royalties e participações especiais) pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural, portanto sujeitos ao controle externo. Tais recursos são recolhidos pelos concessionários, sob supervisão da Agência Nacional do Petróleo – ANP, nos termos da Lei nº 9.478/1997.

Por decisão do STF, em MS de iniciativa do TCE-RJ, os recursos dos royalties repassados aos estados e municípios estão sujeitos à fiscalização dos respectivos Tribunais de Contas. Compete ao TCU, assim, fiscalizar apenas a parcela da compensação financeira recolhida a entidades da União (Comando da Marinha e Ministérios do Meio Ambiente, da Ciência e Tecnologia e de Minas e Energia).

> O STF deferiu mandado de segurança impetrado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, contra decisão do Tribunal de Contas da União – que proclamara ser da competência exclusiva deste último a fiscalização da aplicação dos recursos recebidos a título de royalties, decorrentes da extração de petróleo, xisto betu minoso e gás natural, pelos estados e municípios – e declarou a inconstitucionalidade do art. 1º, inciso XI, e do art. 198, II, ambos do então Regimento Interno do TCU e do art. 25, parte final, do Decreto nº 1/91. Considerou-se ser da competência do Tribunal de Contas estadual, e não do TCU, a fiscalização da aplicação dos citados recursos, tendo em conta que o art. 20, § 1º, da CF qualificou os royalties como receita própria dos estados, Distrito Federal e municípios, devida pela União àqueles a título de compensação financeira.

Entendeu-se também, não se tratar, no caso, de repasse voluntário, não havendo enquadramento nas hipóteses previstas pelo art. 71, VI, da CF que atribui ao Tribunal de Contas da União a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal ou a município. (Inf. STF 298, de 17-21.02.2003) Embora os recursos naturais da plataforma continental e os recursos minerais sejam bens da União (CF, art. 20, V e IX), a participação ou compensação aos estados, Distrito Federal e municípios no resultado da exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural são receitas originárias destes últimos entes federativos (CF, art. 20, § 1º). É inaplicável, ao caso, o disposto no art. 71, VI, da Carta Magna que se refere, especificamente, ao repasse efetuado pela União; mediante convênio, acordo ou ajuste; de recursos originariamente federais. (MS 24.312, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 19/12/2003)

Nessa decisão de 2003, o STF fez referência a dispositivos do antigo Regimento Interno do TCU. No Regimento atual tais dispositivos foram suprimidos.

Em síntese, remanesce a competência fiscalizatória do TCU somente no que concerne aos royalties e participações especiais pagos pelas empresas a órgãos federais como o Comando da Marinha e os Ministérios do Meio Ambiente, de Ciência e Tecnologia e de Minas e Energia. O maior montante dos recursos – pago a estados, DF e municípios – passou à jurisdição dos TCEs e TCMs.

O mesmo princípio é aplicável no que concerne aos recursos:

- da compensação financeira pela exploração de recursos minerais – CFEM, previst no art. 20, § 1º, da Constituição Federal e regulada pelas Leis nº 8.001/1990 e nº 9.993/2000; e
- da compensação financeira pela exploração de recursos hídricos – CFURH, institu pela Lei nº 9.984/2000.

DÚVIDA FREQUENTE

Na hipótese de um convênio, com aporte de 40% dos recursos pelo governo federal e os 60% restantes por governo local jurisdicionado ao TCM, é deste e não do TCU a responsabilidade pela fiscalização?

Incorreto. A responsabilidade é de ambos: o TCU, quanto aos recursos federais; o TCM, com respeito aos recursos locais.

Suponhamos que houve desvio de 100% dos recursos. O TCU poderá apurar o conjunto da irregularidade, mas só poderá exigir o ressarcimento do débito até o

limite dos recursos federais repassados, devendo comunicar seus achados ao TCM, para que este adote as providências que lhe competem quanto aos recursos locais.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 660/2016 Segunda Câmara (Relator Ministro Marcos Bemquerer) A aprovação das contas do gestor no âmbito do controle externo estadual ou municipal não gera impacto ou vincula a atuação do TCU, em razão da independência de atuação do Tribunal e sua jurisdição sobre os recursos da União, outorgadas pela Constituição Federal. Acórdão nº 2.251/2013 – Plenário (Relator Ministro Marcos Bemquerer) Solicitação do Congresso Nacional. Aplicação de recursos oriundos de operação de crédito externo obtidos pelo Estado do Tocantins com garantia da União. Avaliação do cumprimento das condições para que a União preste garantia na operação de crédito. Encaminhamento de informações ao solicitante. A competência deste Tribunal, no tocante às operações de crédito externo celebradas por pessoas jurídicas de direito público interno, com garantia da União, limita-se à fiscalização e ao controle dessas garantias, sem interferência direta nas aplicações dos recursos pelo ente contratante, em homenagem ao princípio federalista e à autonomia político-administrativa insculpida no art. 18, caput, da Constituição Federal. Acórdão nº 1.608/2014 – Plenário (Acompanhamento, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) Finanças Públicas. Operações de crédito. Fiscalização. A competência para fiscalizar a execução físico-financeira de empreendimento custeado por recursos federais oriundos de operações de crédito firmadas entre as instituições financeiras oficiais da União e outro ente federativo é do próprio ente subnacional beneficiário (estado, Distrito Federal ou município), por meio dos órgãos de controle locais, visto que tais recursos passam a integrar o orçamento das unidades federativas destinatárias.

4.5. PARA SABER MAIS

A principal obra de referência é Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência, de Jacoby Fernandes. Entre os trabalhos dos demais autores citados, sublinhe-se o artigo Os Tribunais de Contas e sua jurisdição, Revista do TCE-MG, 2005, nº 1, disponível em www.tce.mg.gov.br.

---

1 Dicionário Técnico Jurídico. 8. ed. São Paulo: Rideel, 2006.

[2] Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 147.

[3] Curso de Direito Administrativo. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 121.

[4] Regime Jurídico dos Tribunais de Contas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 185.

[5] Direito Administrativo. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 710.

[6] Curso de Direito Constitucional Positivo. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 755.

[7] Os Tribunais de Contas e sua jurisdição. Revista do TCE-MG, nº 1, 2005.

[8] Tomada de Contas Especial – processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na administração pública. 2. ed. atu rev. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2004, p. 29.

[9] Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional. Tese apresentada no Curso de Doutorado da Faculdad de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1997, p. 260-261.

[10] O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967, p. 142.

[11] Comentários à Constituição de 1967. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, t. III, p. 251.

[12] Direito Administrativo Brasileiro. 22. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 663.

[13] Curso de Direito Financeiro e Tributário. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 209.

[14] O regime constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, ano I, nº 9, dez. 2001.

[15] Direito Administrativo e Controle. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 430.

[16] Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União Anotada. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 17.

[17] O Controle da Gestão Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 212.

[18] Op. cit., p. 127.

[19] Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional. Tese apresentada no Curso de Doutorado da Faculdad de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1997.

[20] Curso de Direito Administrativo. 17. ed. São Paulo: Malheiros, p. 230.

[21] Os limites do controle externo da União sobre as empresas controladas direta ou indiretamente por sociedades de economia mista. TCU, 2006, p. 106.

Capítulo 5

Competências Infraconstitucionais

https://youtu.be/EIaXwn9-w9I



Quais as atribuições conferidas ao TCU pela LRF e pela Lei de Licitações? Podem os Tribunais de Contas exercer controle de constitucionalidade? Qual o papel dos Tribunais de Contas na declaração de inelegibilidade de candidatos em pleitos eleitorais? Quais as competências do TCU em relação a recursos repassados a estados, DF e municípios? Os Tribunais de Contas estão sujeitos aos limites da LRF?

5.1. INTRODUÇÃO

Na definição de Silva,[1] "competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões".

Como esclarece Luciano Ferraz,[2]

> As competências dos Tribunais de Contas estão dispostas, basicamente, nos arts. 71 e 72 da Constituição. Estas competências, conquanto não possam ser mitigadas pela legislação infraconstitucional, podem ser ampliadas por esta via.

Mileski[3] destaca que as competências dos Tribunais de Contas são próprias, exclusivas e indelegáveis.

Em 2003, pesquisa realizada acerca dos numerosos diplomas legais atribuindo diversas competências e responsabilidades ao TCU e, por vezes, às demais Cortes de Contas estaduais e municipais identificou cinco leis complementares, 25 leis ordinárias e

medidas provisórias e três decretos legislativos, sem considerar os importantes dispositivos presentes nas leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais, e ainda resoluções do Senado Federal. Ao longo deste livro, abordaremos também outros diplomas legais mais recentes.

5.2. COMPETÊNCIAS ATRIBUÍDAS PELA LEI ORGÂNICA DO TCU

O art. 1º da LOTCU, que elenca as competências da Corte de Contas, possui dezessete incisos, muitos deles coincidentes com dispositivos da CF. Examinaremos aqui as competências não estudadas no Capítulo 2.

5.2.1. Fiscalização (LOTCU: art. 1º, II)

> II – 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;

Embora o texto seja praticamente idêntico ao do inciso IV do art. 71 da CF, vale registrar uma sutil diferença. Enquanto o texto constitucional refere-se a "inspeções e auditorias", a LOTCU faz menção a "fiscalização". Como será visto no Capítulo 11, item 11.2, inspeções e auditorias são modalidades de fiscalização, a exemplo dos levantamentos, monitoramentos e acompanhamentos. Desse modo, a expressão fiscalização tem um caráter mais amplo e genérico que inspeções e auditorias.

5.2.2. Acompanhamento da receita (LOTCU: art. 1º, IV)

O inciso IV prevê o acompanhamento da arrecadação da receita a cargo da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e das demais instituições sob sua jurisdição, mediante fiscalizações, ou por meio de demonstrativos próprios.

Essa competência envolve a fiscalização da eficiência e da correção dos procedimentos adotados na arrecadação tributária e não tributária (receitas administrativas, vendas de produtos e serviços etc.), bem como na concessão de benefícios fiscais, especialmente a renúncia de receitas, referida no art. 1º, § 1º, in fine, da LOTCU.

Compreende-se receita pública como toda entrada de recursos, legalmente autorizada, que represente aumento patrimonial da Administração Pública, direta e indireta.

Conforme enfatiza Almeida,[4] a renúncia à receita pública constitui uma política de governo, necessariamente estabelecida pela CF ou por leis, destinada a promover o suporte necessário à realização de programas, projetos e atividades de interesse da sociedade, bem como ao equilíbrio entre as diferentes regiões do país e ao desenvolvimento de segmentos econômicos estratégicos e o favorecimento a determinados grupos de contribuintes.

5.2.3. Representar sobre irregularidades (LOTCU: art. 1º, VIII)

> VIII – representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades, inclusive as de Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente;

Na LOTCU, essa competência foi explicitada de modo mais completo que no inciso XI do art. 71 da CF, sublinhando a necessidade de que a representação indique o ato apontado como irregular ou abusivo, bem como defina os responsáveis, inclusive Ministros de Estado ou autoridades de nível hierárquico equivalente.

A representação consiste em expediente oficial, acompanhado da documentação comprobatória pertinente, comunicando a quem de direito acerca de irregularidades e abusos de que o TCU tomou conhecimento no exercício de suas atividades, mas cujo processamento refoge à sua competência, situando-se, por exemplo, nas esferas penal, cível, administrativo-disciplinar ou na jurisdição de outra Corte de Contas.

IMPORTANTE

Não se deve confundir a representação feita **pelo TCU**, com a representação feita **ao TCU**. Essa consiste numa espécie de denúncia qualificada. São autuados como representação os expedientes originários de órgãos e autoridades legitimados que comuniquem a ocorrência de irregularidades cuja apuração esteja inserida na competência do TCU e das quais tiveram notícia em virtude do exercício de cargo ou função. Tal representação difere da denúncia em dois aspectos essenciais. A denúncia pode ser formulada por qualquer cidadão; a representação apenas pelas pessoas legitimadas para tanto. A denúncia é um direito; a representação é um dever (Lei nº 8.112, art. 116).

Têm legitimidade para representar ao TCU:

- o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos Estaduais;
- os órgãos de controle interno;
- os Senadores da República, Deputados Federais, Estaduais e Distritais, Juízes,

servidores públicos ou outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem;
- os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, de Município ou dos Municípios;
- as Câmaras Municipais;
- as equipes de inspeção ou de auditoria, nos termos do art. 246 do Regimento Interno;
- as unidades técnicas do Tribunal; e
- outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica, como no caso do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, segundo o qual qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades nas licitações e contratos da administração pública.

5.2.4. Atos de administração interna (LOTCU: art. 1º, X a XV)

Tais competências decorrem da autonomia institucional do TCU e compreendem:

X – elaborar e alterar seu Regimento Interno;
XI – eleger seu Presidente e seu Vice-Presidente, e dar-lhes posse;
XII – conceder licença, férias e outros afastamentos aos Ministros, auditores (Ministros Substitutos) e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, dependendo de inspeção por junta médica a licença para tratamento de saúde por prazo superior a seis meses;
XIII – propor ao Congresso Nacional a fixação de vencimentos dos Ministros, auditores (Ministros Substitutos) e membros do Ministério Público junto ao Tribunal; XIV – organizar sua Secretaria, na forma estabelecida no Regimento Interno, e prover-lhe os cargos e empregos, observada a legislação pertinente; e
XV – propor ao Congresso Nacional a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções do Quadro de Pessoal de sua Secretaria, bem como a fixação da respectiva remuneração.

DÚVIDA FREQUENTE

Os Tribunais de Contas estão sujeitos aos limites da LRF?

Sim. Apesar de sua autonomia administrativa, as Cortes de Contas estão sujeitas às normas de finanças públicas, inclusive o limite para gastos com pessoal expressamente previsto no art. 20 da LRF, bem como a apresentação dos Relatórios de Gestão Fiscal, entre outras medidas.

5.2.5. Decidir sobre consulta acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares (LOTCU: art. 1º, XVII)

Compete ao TCU decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

São competentes para formular consultas (RITCU: art. 264):

> I – presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal;
> II – Procurador-Geral da República;
> III – Advogado-Geral da União;
> IV – presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas;
> V – presidentes de tribunais superiores;
> VI – Ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente; e
> VII – comandantes das Forças Armadas.

A consulta deverá versar acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal e deve conter a indicação precisa do seu objeto, ser formulada articuladamente e instruída, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente. Sublinhe-se que, à exceção das autoridades mencionadas nos incisos I a III, supra, as demais deverão demonstrar a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam. O Relator ou o Tribunal não conhecerá de consulta que verse apenas sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente**.**

Nos termos do § 2º do art. 1º da LOTCU, a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

A jurisprudência do STF tem confirmado essa condição:

> As decisões do Tribunal de Contas da União proferidas em consultas têm caráter normativo e constituem prejulgamento da tese, nos termos do § 2º do art. 1º da Lei nº 8.443/1992. São, portanto, atos normativos. Relevância da arguição de inconstitucionalidade da acumulação de proventos e vencimentos, quando a acumulação de vencimentos não é permitida na atividade. Precedentes do

Plenário do STF. (ADI 1.691-MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 12/12/1997)

O caráter normativo da resposta à consulta significa que, no caso concreto, o gestor não poderá dar interpretação diversa ao que foi estabelecido. Nesse sentido, a resposta é vinculante.

A resposta à consulta poderá ser combatida por meio de ADI, configurando controle concentrado de constitucionalidade. Poderá, também, na esfera federal, ser objeto de Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC. Não pode ser objeto de controle difuso, exatamente porque não cuida de casos concretos, mas de situações em tese.

A decisão sobre processo de consulta somente será tomada se presentes na sessão pelo menos sete Ministros, incluindo Ministros Substitutos convocados, além do Presidente (RITCU: art. 264, § 4º).

EXEMPLO DE CONSULTA

Acórdão nº 419/2010 – Plenário

Relator: Ministro José Múcio Monteiro Sumário: CONSULTA. DÚVIDA SOBRE A EXIGÊNCIA DE PARECER DE AUDITORIA INDEPENDENTE PARA A AVALIAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DAS EMPRESAS PÚBLICAS, DIANTE DO DISPOSTO NA LEI Nº 11.638/2007. CONHECIMENTO. RESPOSTA. 1. O art. 3º da Lei nº 11.638/2007 não alcança as empresas públicas unipessoais.

2. As empresas públicas apenas estão obrigadas a contratar auditoria independente para auditar suas demonstrações contábeis no caso de expressa previsão legal ou estatutária, tendo em conta o disposto no art. 16, parágrafo único, do Decreto nº 3.591/2000.

Nos Tribunais de Contas estaduais e municipais, as decisões acerca de consultas podem assumir outras denominações como "Prejulgados" em Santa Catarina.

5.2.6. Poder regulamentar (LOTCU: art. 3º)

A LOTCU também atribui ao TCU, no âmbito de sua competência e jurisdição, o poder regulamentar, podendo, em consequência, 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.

É com amparo nesse dispositivo que o TCU expede Instruções Normativas dispondo, por exemplo, sobre a organização e os prazos a serem observados pelos jurisdicionados para a apresentação dos processos de contas; ou ainda, fixando, para cada exercício, os

coeficientes a que fazem jus as unidades da Federação na repartição do FPE e do FPM.

Registre-se, no entanto, que o eminente professor Luiz Roberto Barroso[5] afirmou:

> (...) não é facultado ao Tribunal de Contas exercer o poder regulamentar por ser este privativo do Executivo; as regras que editar, portanto, não podem ser gerais e abstratas como as da lei ou dos atos regulamentares típicos, porque invadem as funções dos demais Poderes.

Castro[6] adota posição semelhante.

Nada obstante, outros autores reconhecem a legalidade de tal competência, a exemplo de Carvalho Filho[7] e de Ferraz[8] que, embora reconheçam que o limite para a competência normativa é a própria lei a ser regulamentada, entendem que há hipóteses em que as leis orgânicas não minudenciam todos os aspectos necessários a que os responsáveis pelas prestações de contas possam adimplir sua obrigação, cabendo, assim, aos Tribunais de Contas editarem atos normativos definindo regras procedimentais e orientando os jurisdicionados. Esclarece Ferraz:

> As hipóteses em que a regulamentação, por intermédio de atos normativos, têm lugar se apresentam quando o texto da lei se mostra insuficiente, incompleto, sendo necessário: a) desdobrar seu conteúdo sintético; b) limitar a discricionariedade administrativa definindo regras procedimentais para a Administração ou caracterizando fatos, situações ou comportamentos enunciados na lei, mediante conceitos legais vagos, os quais, para a exata definição, envolvam critérios técnicos (normas administrativas em branco).

5.2.7. Requisitar serviços técnicos especializados (LOTCU: art. 101)

Segundo o dispositivo, poderá o TCU, para o exercício de sua competência institucional, requisitar aos órgãos e entidades federais, sem quaisquer ônus, a prestação de serviços técnicos especializados, a serem executados por prazo previamente fixado, sob pena de aplicação de multa. A previsão decorre do fato de que, em certas circunstâncias, os trabalhos de fiscalização poderão demandar pareceres acerca de temas muito especializados, por exemplo, em áreas científicas e tecnológicas, tornando-se recomendável que o Tribunal recorra à cooperação de quem detenha esses conhecimentos específicos.

EXEMPLO DE REQUISIÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS
Acórdão nº 411/2008 – Plenário

Relator: Ministro Augusto Sherman ... 9.1. com fundamento no art. 101 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 297 do Regimento Interno/TCU, requisitar os serviços técnicos especializados da Caixa Econômica Federal com a finalidade de obter, no prazo de 60 dias, parecer conclusivo a respeito da regularidade e da adequação técnica das espécies e dos quantitativos dos serviços constantes da nova planilha orçamentária do Loteamento Nova Bananeira (Contrato de Repasse 0192792-16/2006), conforme formalizado no Termo Aditivo ao Contrato 55/2006, acompanhado das devidas memórias de cálculo e dos projetos utilizados nas análises, com explicitação destacada dos resultados relativos aos serviços cujos preços unitários apresentam-se acima da mediana do Sinapi e indicação do nome completo e o número do registro no Crea do profissional responsável pelo trabalho;

5.3. COMPETÊNCIAS PREVISTAS NO REGIMENTO INTERNO DO TCU

5.3.1. Emitir pronunciamento conclusivo (RITCU: art. 1º, IV)

A redação do dispositivo difere do art. 72, caput, e § 1º da CF, que se refere apenas a pronunciamento diante de indícios de despesas não autorizadas. No RITCU, a competência é ampliada para a emissão de pronunciamento conclusivo sobre matéria que seja submetida a sua apreciação pela comissão mista permanente de senadores e deputados referida no § 1º do art. 166 da CF.

5.3.2. Auditar projetos e programas (RITCU: art. 1º, V)

O inciso prevê a realização de auditoria, por solicitação da Comissão Mista de Orçamento ou de comissão técnica da Câmara ou do Senado, de projetos e programas autorizados na lei orçamentária anual, avaliando os seus resultados quanto a eficácia, eficiência, efetividade e economicidade. Trata-se de uma vertente contemporânea na atuação do controle externo, com menos foco no formalismo e mais nos resultados da ação governamental.

No exercício dessa competência, o TCU tem efetuado avaliações de programas governamentais e produzido relatórios sistêmicos de fiscalização – Fisc sobre áreas e funções de governo relevantes para a sociedade, como saúde, previdência, educação etc. Publicações com as conclusões de cada fiscalização encontram-se disponíveis no portal do TCU na Internet.

5.3.3. Fiscalizar a aplicação da LRF (RITCU: art. 1º, XIII)

O TCU também possui competência para fiscalizar, no âmbito de suas atribuições, o

cumprimento, por parte dos órgãos e entidades da União, das normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. O tema é objeto do item 5.4.

5.3.4. Acompanhar, fiscalizar e avaliar os processos de desestatização (RITCU: art. 1º, XV)

Tal competência compreende não apenas as privatizações de empresas, incluindo instituições financeiras, mas também as concessões, permissões e autorizações de serviço público, nos termos do art. 175 da CF e das normas legais pertinentes.

5.4. COMPETÊNCIAS ATRIBUÍDAS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E PELA LEI Nº 10.028/2000

Diversas novas responsabilidades foram cometidas ao TCU pela LRF. Mediante a Resolução TCU nº 142/2001, alterada pela Resolução nº 278/2016, tais competências foram sistematizadas.

Assim, nos termos do art. 59 da LRF, compete ao Tribunal de Contas da União:

I – verificar o cálculo dos limites da despesa total com pessoal na esfera federal, compreendendo os Poderes e órgãos.

II – alertar aos Poderes ou órgãos referidos, quando constatar:

a) a possibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira, previs pelo art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite;

c) que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia encontram-se acima de 90% dos respectivos limites;

d) que os gastos com inativos e pensionistas encontram-se acima do limite definido em lei;

e) a ocorrência de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária;

III – acompanhar as operações do Banco Central do Brasil referentes à dívida pública nos termos dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39 da LRF.

Ademais, cumpre ao TCU auxiliar o Poder Legislativo a fiscalizar o cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, com ênfase no que se refere a:

I – alcance das metas físicas e fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes

Orçamentárias;

II – limites e condições para realização das operações de crédito;

III – condições para inscrição em restos a pagar;

IV – medidas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, a teo do disposto nos arts. 22 e 23 da LRF;

V – providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites, conforme o disposto no art. 31 da LRF;

VI – destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, de acordo com o disposto no art. 44 da LRF.

EXEMPLOS DE ALERTA PREVISTO PELA LRF

Acórdão nº 352/2008 – Plenário

Relator: Ministro Benjamin Zymler

... 9.3. expedir alerta previsto no inciso II do § 1º do art. 59 da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos da minuta de alerta de fls. 62/63, volume principal, ao Procurador-Geral da República, titular do Ministério Público da União, pelo fato de a despesa líquida com pessoal do Ministério Público do Distrito Federal e Terri tórios ter atingido, no 1º quadrimestre de 2007, 92,44% do limite máximo fixado para o órgão em 0,064% da receita corrente líquida federal, calculado nos termos da decisão liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal em sede do Mandado de Segurança nº 25.997-3; Acórdão nº 2.917/2009 – Plenário

Relator: Ministro Raimundo Carreiro

... 9.3. expedir o alerta previsto no inciso II do § 1º do art. 59 da Lei Complementar nº 101/ 2000 ao Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, pelo fato de a despesa líquida com pessoal do órgão ter atingido, no 2º quadrimestre de 2009, 92,38% do limite máximo fixado para o órgão em 0,017255% da receita corrente líquida, calculado nos termos da norma prevista na alínea "b" do inciso I do art. 20 da mesma lei complementar e do Ato Conjunto nº 01/2007;

Finalmente, é atribuição do TCU processar e julgar as infrações administrativas tipificadas no art. 5º da Lei nº 10.028/2000 (Lei dos Crimes Fiscais), com vistas à aplicação da penalidade cominada no seu § 1º (multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal). Tais infrações são:

I. deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o

relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II. propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais n forma da lei;

III. deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV. deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

Acrescente-se que, a partir da Resolução nº 18/2001, do Senado Federal, é responsabilidade do Tribunal de Contas competente a expedição de certidão, necessária à instrução de pleitos de empréstimos por estados, Distrito Federal e municípios, ou por suas autarquias e fundações, atestando que o pleiteante cumpre as condições estabelecidas na Lei Complementar nº 101/2000, para realização de operações de crédito.

A Lei Complementar nº 131/2009 acrescentou dispositivos à LRF a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Foram estabelecidos prazos para que os entes adotem medidas quanto à transparência administrativa e à disponibilização de informações relevantes sobre suas receitas e despesas. O art. 73-A da nova redação da LRF prevê que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas na própria LRF.

Por derradeiro, a novel Lei Complementar nº 160/2017, no § 3º do seu artigo 6º, atribuiu ao TCU a competência de verificar a aplicação, pela União, da sanção prevista nos incisos I, II e III do § 3º do artigo 23 da LRF.

Quadro-resumo das competências atribuídas pela LRF às Cortes de Contas

Objeto de fiscalização	Competência	Dispositivo LRF
Concessões: de recursos públicos ao setor privado; de empréstimos com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social; e de crédito a ente da Federação	TCU	26 e 27
Publicidade: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal	TCU, TCE, TCM	52 a 56; e art. 5º da Lei nº

		10.028/2000
Planejamento: cumprimento de metas da LDO; inclusão de novos projetos na LOA; previsão, arrecadação e renúncia de receitas	TCU, TCE, TCM	59, I; e 59, § 1º, I
Endividamento: limites e condições, medidas para retorno ao limite, garantias e contragarantias, operações de crédito e restos a pagar	TCU, TCE, TCM	59, II; 59, IV; e 59, § 1º, III
Pessoal: limites, medidas para retorno ao limite e serviços de terceiros	TCU, TCE, TCM	59, III; 59, § 1º, II e IV
Receitas oriundas da alienação de bens	TCU, TCE, TCM	59, V
Limite de gastos com Legislativo municipal	TCE, TCM	59, VI
Cálculo da Receita Corrente Líquida	TCU, TCE, TCM	59, § 2º
Banco Central: não emissão de títulos, operações de dívida pública e intercâmbio de recursos com o Tesouro	TCU	59, § 3º
Fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária	TCU, TCE, TCM	59, § 1º, V
Descumprimento das prescrições estabelecidas na LRF	TCU, TCE, TCM	73-A

A Resolução nº 42/2016, do Senado Federal, criou, no âmbito daquela Casa Legislativa, a Instituição Fiscal Independente – IFI, com a finalidade de:

I – divulgar suas estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construçã de cenários fiscais e orçamentários;

II – analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente;

III – mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial;

IV – projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público.

A norma esclarece que as competências previstas para a IFI não excluem nem limitam aquelas atribuídas a órgãos jurisdicionais, normativos ou de controle.

O controle externo da responsabilidade fiscal tem sido objeto de vários estudos, com

destaque para Lima, Oliveira e Camargo.[9]

5.5. COMPETÊNCIAS ATRIBUÍDAS PELA LEI Nº 8.666/1993 E PELA LEI Nº 12.462/2011 (RDC)

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos definiu que o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos por ela regidos será feito pelo Tribunal de Contas competente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

> Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.
> § 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.
> § 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.

No § 1º do art. 113 da Lei nº 8.666/1993, previu-se que qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação da Lei, para os fins do controle das despesas. Observe-se a amplitude da norma. A representação poderá ser feita tanto ao Tribunal de Contas, como ao controle interno competente; e poderá ser apresentada não apenas por licitante ou contratado, mas por qualquer pessoa física ou jurídica. Não há previsão de prazos para a representação, concluindo-se que tanto pode ser apresentada antes da conclusão do certame, por exemplo, questionando itens do edital, como até mesmo após a celebração do contrato.

Em outro dispositivo de grande relevância para a atuação das Cortes de Contas, o §

2º daquele artigo facultou aos Tribunais de Contas e aos órgãos integrantes do sistema de controle interno solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou as entidades da Administração interessada a adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas. A mencionada faculdade é interpretada por alguns como modalidade de controle prévio; por outros, como hipótese de controle concomitante.

Graças à previsão do art. 113 e seus parágrafos da Lei nº 8.666/1993, os TCs têm determinado a correção de inúmeras falhas em procedimentos licitatórios e na execução dos contratos deles decorrentes, evitando substanciais danos ao erário e a violação de princípios da administração pública. Um dos aspectos que têm sido objeto de controle são as denominadas licitações sustentáveis.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 1.375/2015 Plenário (Representação, Relator Ministro Bruno Dantas) Licitação. Classificação. Certificação ambiental. É legítimo que as contratações da Administração Pública se adequem a novos parâmetros de sustentabilidade ambiental, ainda que com possíveis reflexos na economicidade da contratação. Deve constar expressamente dos processos de licitação motivação fundamentada que justifique a definição das exigências de caráter ambiental, as quais devem incidir sobre o objeto a ser contratado e não como critério de habilitação da empresa licitante.

Tal competência foi fortalecida com o advento do Estatuto da Micro e da Pequena Empresa (Lei Complementar nº 123/2006), cujos arts. 42 a 49 introduziram significativas alterações nos procedimentos licitatórios que envolvam tais empresas. Na administração federal, referido diploma foi regulamentado pelo Decreto nº 6.204/2007.

Foi com base nessa norma legal que, a partir de 2010, o TCU aprovou diversas Súmulas versando acerca da interpretação das normas legais de licitações e contratos, cujo conteúdo é de grande interesse para os estudiosos da matéria.

A Lei nº 12.462/2011 instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, aplicável exclusivamente a licitações e contratos necessários à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO), da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação – Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, bem como de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os

aeroportos das capitais dos estados da Federação distantes até 350 km das cidades sedes desses eventos, e, ainda, das obras incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (Lei nº 12.688/2012). Embora em regra a opção pelo RDC afaste a aplicação da Lei nº 8.666/1993, nos termos do art. 46 da Lei nº 12.462/2011, aplicam-se ao RDC todas as disposições do art. 113 da Lei nº 8.666/1993.

De modo a observar dispositivos da Lei nº 12.462/2011, o TCU editou a Portaria nº 85/2012, que define procedimentos relativos ao trâmite de matérias sigilosas que integrem os processos de licitação da Administração Pública Federal no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações.

Cumpre também assinalar que a previsão do art. 113 da Lei nº 8.666/1993 também se aplica aos certames realizados na modalidade pregão, sob a égide da Lei nº 10.520/2002.

IMPORTANTE

Em 2008, ao julgar o RE 547.063/RJ, o STF entendeu que a exigência feita por atos normativos do TCE-RJ sobre a obrigatoriedade da remessa prévia do edital de licitação sem nenhuma solicitação expressa, invade a competência legislativa distribuída pela Constituição Federal já exercida pela Lei nº 8.666/1993, que não contém essa exigência. Segundo o Relator, Min. Menezes Direito, a Lei nº 8.666/1993 autoriza o controle prévio quando houver solicitação do Tribunal de Contas para a remessa de cópia do edital de licitação já publicado. No mesmo sentido, o julgamento da ADI 916-MT em 2009.

DÚVIDA FREQUENTE

Não se deve confundir a representação do art. 113 com a representação do art. 109, ambos da Lei nº 8.666/1993!

A representação do art. 113:

- é dirigida ao TCU ou ao órgão de controle interno;
- pode ser apresentada por qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica;
- pode ser apresentada a qualquer tempo.

A representação do art. 109:

- constitui modalidade recursal;
- é dirigida à autoridade administrativa;
- somente pode ser apresentada por licitante;

obedece ao prazo de cinco dias úteis da intimação da decisão relacionada com o objeto da licitação ou do contrato.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 283/2014 – Primeira Câmara (Representação, Relator Ministro José Múcio Monteiro) Processual. Representação. Natureza. A desistência de pleito formulado ao TCU por representante não determina o encerramento do processo instaurado, que é de ordem pública e cujo objeto é sempre o interesse público, irrenunciável por parte da Administração.

A Portaria-Segecex nº 12/2016 reuniu uma série de hipóteses relacionadas a licitações e contratos administrativos em que não se reconhece a competência do TCU:

- Não se insere nas competências do TCU solucionar controvérsias instaladas no âmbito de contratos administrativos firmados entre seus jurisdicionados e terceiros, ou, ainda, prolatar provimentos em substituição às tutelas jurisdicionais reclamadas por particulares para a salvaguarda de seus direitos e interesses subjetivos, salvo se, de forma reflexa, afetarem o patrimônio público ou causarem prejuízo ao erário (Acórdão nº 332/2016-TCU-Plenário).
- Não cabe ao Tribunal controlar a legalidade da aplicação de penalidades administrativas aos contratados (Acórdão nº 3.202/2014-TCU-Plenário e Acórdão nº 3.797/2015-TCU-2ª Câmara).
- O Tribunal não se presta a funcionar como instância recursal em que o licitante v defender seus interesses contra a administração, após ter recebido negativa de provimento de pleito de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato (Acórdão nº 2.182/2016-TCU-2ª Câmara).
- Habilitar ou não concorrente em certame licitatório, sem prejuízo de assinar praz para que o órgão ou entidade adote providências com o intuito de promover a anulação de ato viciado, identificado em procedimento licitatório (Acórdão nº 584/2013-TCU-Plenário).
- Deliberar a respeito da licitude do conteúdo de minuta de edital ainda não publicada (Acórdão nº 726/2008-TCU-Plenário).

Destacou-se também que o Tribunal tem competência para apreciar representações em face de licitações conduzidas no âmbito do Sistema S, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993. Para o TCU, o fato de as entidades integrantes do Sistema S

terem regulamentos próprios de licitação não retira a possibilidade de controle dos atos da licitação, conferida aos licitantes e aos cidadãos (Acórdão nº 2.660/2014-TCU-Plenário).

5.6. COMPETÊNCIA RECONHECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a competência do Tribunal de Contas da União para exercer o controle de constitucionalidade difuso e incidental.

SÚMULA Nº 347 DO STF

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

Tal posicionamento encontra amparo na doutrina de Pontes de Miranda:[10]

> Imaginemos ainda que, sem lei do Congresso Nacional, o Presidente da República expedisse decreto, que tivesse de ser invocado perante o Tribunal de Contas. Fora de tolerar-se que tal Tribunal se abstivesse do exame constitucional do ato do Presidente da República? De modo nenhum.

IMPORTANTE

Anote-se, contudo, que o enunciado da Súmula nº 347 menciona "apreciar" e não "declarar". A distinção tem sido muito explorada em questões de concursos públicos. Farias[11] esclarece que o termo deve ser compreendido com parcimônia, não devendo ser confundido com a capacidade de determinar a retirada da norma do ordenamento jurídico, mas com a redução de seu campo eficacial por aplicação da sobrenorma constitucional.

Um exemplo de aplicação desta Súmula é destacado por Ferreira:[12]

> Por ocasião do julgamento do MS 19.973, em 22/5/1974, Relator: Sr. Min. Bilac Pinto (RTJ, 77/29), a Suprema Corte declarou ilegal o ato do Sr. Presidente da República, que autorizou a execução de aposentadoria que o TCU julgara contrária à lei. No processo que deu origem à segurança impetrada, o TCU considerou inconstitucional o Decreto Legislativo nº 85/1971, referendário do ato do Sr. Presidente da República, que determinou a execução do decreto concessivo de aposentadoria.

O controle de constitucionalidade exercido pelo TCU é o chamado controle difuso ou incidental, ou repressivo, e com efeitos restritos às partes, relativas aos processos submetidos a sua apreciação, e em matérias de sua competência.

Conforme acentua Farias:[13]

> O controle de constitucionalidade que exerce o Tribunal de Contas insere-se na sua missão institucional e na sua competência constitucional de fiscalizar, a tempo, a aplicação de recursos públicos e a gestão do patrimônio público. Consiste em alertar o Chefe do Poder Executivo que, caso pratique atos com espeque em norma considerada verticalmente incompatível pelo Tribunal de Contas, a Corte considerará irregular o ato.

Na expressão do Ministro Roberto Rosas:

> Caso o ato esteja fundado em lei divergente da Constituição, o Tribunal de Contas pode negar-se à aplicação, porque 'há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos Poderes do Estado (RMS 8.372, Rel. Min. Pedro Chaves, j. 11/12/1961).

EXEMPLOS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Por meio da Decisão nº 663/2002 (Ata nº 21/2002 – Plenário), o TCU considerou inconstitucional o Decreto nº 2.745/1998 e o art. 67 da Lei nº 9.478/1997 que instituiu para a Petrobras um regime
simplificado de licitações e contratos. No entender da Corte de Contas, tendo em vista o § 1º do art. 173 da CF, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, tal regulamento somente poderia ser instituído por lei. Determinou, assim, à empresa que se abstivesse de empregar o Decreto e observasse a Lei nº 8.666/1993. Embargo de declaração apresentado pela Petrobras foi admitido, mas não mereceu provimento (Acórdão nº 1.767/2005 – Plenário). A companhia recorreu ao STF, por via do MS 25.888, ainda não julgado, mas cujo pedido de liminar foi concedido pelo Min. Gilmar Mendes. Em caso mais recente, decorrente das apurações do chamado escândalo do "mensalão", o TCU considerou ilegal dispositivo referente à remuneração das agências de publicidade contratadas pela Administração Pública: Acórdão nº 2.062/2006 – Plenário Relator: Ministro Ubiratan Aguiar 9.2 dar ciência à Presidência da República de que esta Corte considerou ilegal o Decreto nº 4.563/2002, recomendando-se a sua revogação;

9.3 alertar a Secretaria-Geral da Presidência da República de que os atos doravante praticados com base no Decreto nº 4.563/2002 serão considerados como irregulares por esta Corte e implicarão a responsabilização pessoal dos agentes que lhes derem causa.

Outra perspectiva conclui que a atuação dos Tribunais de Contas nesta matéria consiste em apreciar a compatibilidade constitucional dos atos administrativos e normativos sub examine, como preliminar ao exame de sua legalidade, legitimidade e economicidade.

Essa competência é extensiva aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, estando registrada, por exemplo, na Súmula nº 6 do TCE de São Paulo:

Compete ao Tribunal de Contas negar cumprimento a leis inconstitucionais.

Para Jacoby Fernandes,[14] os Tribunais de Contas podem, inclusive, realizar o controle abstrato de qualquer preceito normativo, em sede de consulta. Todavia, tal posição é minoritária e não vem sendo adotada pelas Cortes de Contas.

Na discussão do MS 25.888, a constitucionalidade da Súmula nº 347 foi contestada pelos advogados da Petrobras que sustentaram que a referida Súmula foi editada em 1963, tendo como base o art. 77 da Constituição de 1946, há muito revogado, e que as competências do TCU devem limitar-se àquelas previstas na Constituição. Embora o Relator, Ministro Gilmar Mendes, tenha concedido a liminar requerida pela empresa, a questão ainda não foi decidida pelo Pretório Excelso.

5.7. COMPETÊNCIAS ATRIBUÍDAS POR DIVERSOS NORMATIVOS

5.7.1. Lista dos inelegíveis (Lei Complementar nº 64/1990 e Lei Complementar nº 135/2010 – Lei da Ficha Limpa)

Em 2010, foi sancionada a chamada Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/2010), oriunda de um projeto de lei de iniciativa popular, que impede o registro de candidaturas de pessoas condenadas por decisão de um colegiado de juízes. A nova lei ampliou "as hipóteses de inelegibilidade visando proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato".

No que concerne ao controle externo, a LC nº 135/2010 trouxe nova redação para o art. 1º, I, g, da anterior Lei Complementar nº 64/1990 fixando a inelegibilidade daqueles que "tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas **por irregularidade insanável QUE CONFIGURE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE**

ADMINISTRATIVA, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos **8 (oito) anos** seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição".

Em decorrência, condutas culposas, antes então suficientes para forjar uma situação de inelegibilidade, não mais se prestam para tal fim. Aqueles que tiverem suas contas rejeitadas por ato decorrente de negligência, imprudência ou imperícia estarão elegíveis, ainda que o vício daí decorrente seja insanável. Exige a lei, agora, um ato intencional (doloso) e, ainda mais, qualificado: que configure improbidade administrativa.

Outro importante aspecto é que na redação anteriormente vigente, bastava ao interessado submeter recurso ao Poder Judiciário contra a reprovação das contas para suspender o efeito da inelegibilidade. Com a LC nº 135/2010, torna-se necessário que a decisão tenha sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

Além disso, o prazo de inelegibilidade foi estendido para oito anos e a parte final do dispositivo explicita seu alcance a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição, isto é, incluindo expressamente, por exemplo, prefeitos e governadores que tenham atuado como ordenadores de despesas e fazendo remissão expressa à função julgadora das Cortes de Contas. Tal aspecto ganha relevo, pois a jurisprudência do TSE era sólida no sentido de que a inelegibilidade somente poderia decorrer de julgamento pelo Legislativo no sentido da irregularidade das contas (REE – 29535).

Para efetivar tal instrumento, prevê o art. 91 da LOTCU que o TCU enviará ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, o nome dos responsáveis cujas contas houverem sido julgadas irregulares nos cinco anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição. De igual modo, procedem os Tribunais de Contas dos Estados e TCMs.

> **Inelegibilidade: Contas Irregulares e Competência**
> O Tribunal denegou mandado de segurança impetrado contra decisão do Presidente do Tribunal de Contas da União – TCU – que determinara a inclusão do nome do impetrante, no respectivo site, na Relação de Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares pelo TCU para Fins de Inelegibilidade, em face do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90. Alegava-se, na espécie, que referida anotação possibilitaria a impugnação da candidatura do impetrante ao cargo de prefeito e que ele já teria sanado a mencionada irregularidade, pois concluíra as obras que resultaram no processo de Tomada de Contas Especial, bem como recolhera a multa que lhe fora aplicada pelo

TCU. Entendeu-se que a decisão hostilizada não incorrera em nenhuma ilegalidade, por ser de natureza meramente declaratória e não constituir penalidade. Ressaltou-se, também, ser incabível a análise do acórdão do TCU, tendo em conta orientação fixada pelo Supremo no sentido de ser da Justiça Eleitoral a competência para emitir juízo de valor a respeito das irregularidades apontadas pela Corte de Contas, e decidir se as mesmas configuram ou não inelegibilidade. Por fim, asseverou-se, com base em consulta ao Sistema de Divulgação de Dados de Candidatos, no site do Tribunal Superior Eleitoral, que o registro da candidatura do impetrante não fora prejudicado pela decisão do TCU. Precedente citado: MS 22.087/DF (DJU de 10/5/1996). MS 24.991/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 22/6/2006. (MS-24.991)

IMPORTANTE

Não é o TCU quem declara o responsável inelegível. Quem decide e declara a inelegibilidade é a Justiça Eleitoral, ao negar registro a um candidato. Os Tribunais de Contas se limitam a comunicar a relação dos responsáveis por contas irregulares, em época oportuna, ao Ministério Público Eleitoral e à sociedade.

A Resolução TCU nº 241/2011 estabeleceu procedimentos para o envio pelo TCU dessa relação de responsáveis que tiveram as contas julgadas irregulares, assegurando a divulgação na internet dessas informações.

5.7.1.1. Polêmica decisão do STF no RE 848.826

A inelegibilidade decorrente da rejeição de contas pelos TCs causou controvérsia no STF. Nesse sentido, cabe mencionar polêmicas decisões monocráticas em sede cautelar do Ministro Gilmar Mendes que asseguraram o registro de candidatos ex-prefeitos cujas contas haviam sido rejeitadas por Tribunais de Contas, sob o argumento de que somente as Câmaras Municipais poderiam julgá-las (Rcl 10.616, Rcl 10.551, Rcl 10.493). No mesmo sentido, posicionou-se o Ministro Marco Aurélio (Rcl 10.499).

Em agosto de 2016, no julgamento com repercussão geral do RE 848.826, o STF entendeu que os julgamentos pelos Tribunais de Contas pela irregularidade das contas de gestão de prefeitos não produzem efeito de inelegibilidade, como prescreve a Lei da Ficha Limpa. Para esse efeito, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos TCs competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.

> Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores. Essa a tese fixada por decisão majoritária do Plenário em conclusão de julgamento de recurso extraordinário no qual se discutia a definição do órgão competente para julgar as contas do chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas — v. Informativos 833 e 834. Vencidos os Ministros Luiz Fux e Rosa Weber (RE 848.826/DF, rel. orig. Min. Roberto Barroso, red. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, 17/8/2016).

O relator da matéria, Ministro Roberto Barroso, que foi voto vencido, explicitou que a condenação pela irregularidade das contas em julgamento colegiado das Cortes de Contas era, sim, motivo de inelegibilidade, seguindo a jurisprudência do próprio STF, que, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4.578 contra a Lei da Ficha Limpa, considerou a norma integralmente constitucional, mesmo resultado das Ações Declaratórias de Constitucionalidade – ADCs 29 e 30. Assim, a nova decisão é contraditória, não apenas com o julgamento das referidas ADI e ADCs, mas com diversas outras manifestações da Corte Suprema, a exemplo da ADI 3.715 e das Reclamações 13.965 e 15.902.

Com esse julgamento, frustrou-se em grande medida o espírito da Lei da Ficha Limpa, uma vez que, nas eleições de 2014, 84% das declarações de inelegibilidade pela Justiça Eleitoral foram motivadas pela reprovação das contas pelos TCs e, em sua maioria, em razão do descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. O temor de se tornar inelegível era um importante fator dissuasório às transgressões na gestão fiscal, que desapareceu após o novel entendimento jurisprudencial.

A polêmica decisão pode ensejar situações jurídicas inusitadas.

Um exemplo: se pelo mesmo motivo foram condenados solidariamente o prefeito e o secretário de saúde, o secretário, que é subordinado, continuará ficha-suja e potencialmente inelegível, enquanto o prefeito, que é o principal responsável, passa a ser ficha-limpa e elegível até que a Câmara Municipal delibere novamente sobre o tema.

Outro exemplo: o prefeito que geriu incorretamente um orçamento de R$ 300 milhões e foi condenado pelo TC estadual ou municipal nas contas de gestão é elegível, mas outro, que aplicou indevidamente recursos de um convênio federal de R$ 300 mil, e por isso foi condenado pelo TCU, continua potencialmente inelegível, pois a decisão do STF menciona apenas as contas de gestão e não as tomadas de contas especiais.

A referida decisão prevaleceu por mínima maioria, de seis votos contra cinco, o que alimenta a esperança de que em breve a matéria possa ser reexaminada e o equívoco, corrigido.

5.7.2. Acompanhamento dos processos de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992)

Nos termos da Lei de Improbidade Administrativa, em seu art. 15, a comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade, podendo tais órgãos designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

É relevante destacar que a Lei nº 13.204/2015, que alterou a Lei nº 13.019/2014, introduziu novas espécies de atos de improbidade administrativa, como "agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas" e "descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas".

5.7.3. Controle das declarações de bens e rendas (Lei nº 8.730/1993)

A Lei nº 8.730/1993, no rastro do impeachment do ex-presidente Collor, instituiu a obrigatoriedade da apresentação de declaração de bens no momento da posse ou, inexistindo esta, na entrada em exercício de cargo, emprego ou função, bem como no final de cada exercício financeiro, no término da gestão ou mandato e nas hipóteses de exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, por parte do Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros de Estado, membros do Congresso Nacional, da Magistratura Federal, do Ministério Público da União e todos quantos exerçam cargos eletivos e cargos, empregos ou funções de confiança, na administração direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União. Uma cópia dessas declarações deverá ser remetida ao TCU para que este:

I. mantenha registro próprio dos bens e rendas do patrimônio privado de autoridad públicas;
II. exerça o controle da legalidade e legitimidade desses bens e rendas, com apoio nos sistemas de controle interno de cada Poder;
III. adote as providências inerentes às suas atribuições e, se for o caso, representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;
IV. publique, periodicamente, no Diário Oficial da União, por extrato, dados e

elementos constantes da declaração;

V. preste a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional ou às respectivas Comissões informações solicitadas por escrito; e

VI. forneça certidões e informações requeridas por qualquer cidadão, para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, na forma da lei.

Ademais, prevê o § 7º do art. 2º da norma que o TCU poderá exigir, a qualquer tempo, a comprovação da legitimidade da procedência dos bens e rendas acrescidos ao patrimônio no período relativo à declaração. Também, segundo o § 2º do art. 4º, será lícito ao TCU utilizar as declarações de rendimentos e de bens, recebidas nos termos deste artigo, para proceder ao levantamento da evolução patrimonial do seu titular e ao exame de sua compatibilização com os recursos e as disponibilidades declarados. Os servidores do TCU obrigam-se ao dever de sigilo sobre informações de natureza fiscal que cheguem ao seu conhecimento em razão do ofício.

No TCU, a matéria foi regulada pelas INs nºs 67/2011 e 69/2012.

5.7.4. Fiscalização dos recursos do SUS (Decreto nº 1.232/1994 e Lei Complementar nº 141/2012)

Nos termos do Decreto nº 1.232/1994, que dispõe sobre as condições e a forma de repasse regular e automático de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal, e dá outras providências, os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde serão movimentados, em cada esfera de governo, sob a fiscalização do respectivo Conselho de Saúde, sem prejuízo da fiscalização exercida pelos órgãos do sistema de Controle Interno do Poder Executivo e do Tribunal de Contas da União. Há pacífico entendimento de que tais recursos são federais e de que, mesmo dispensadas da celebração de convênio específico, as transferências fundo a fundo constituem relação convenial entre a União e os demais entes federados.[15]

A Lei Complementar nº 141/2012 instituiu, entre outros, normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

De acordo com a norma, o Poder Executivo federal manterá os Conselhos de Saúde e os Tribunais de Contas de cada ente da Federação informados sobre o montante de recursos previsto para transferência da União para Estados, Distrito Federal e Municípios com base no Plano Nacional de Saúde, no termo de compromisso de gestão firmado entre a União, Estados e Municípios. De igual forma, no que concerne aos recursos transferidos dos Estados para os Municípios.

Ademais, a LC nº 141/2012 enfatiza que compete a cada Tribunal de Contas, no âmbito de suas atribuições, verificar a aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde de cada ente da Federação sob sua jurisdição.

Caso os Tribunais de Contas verifiquem que não estão sendo aplicados os valores mínimos previstos, medidas restritivas poderão ser adotadas, inclusive a retenção parcial das transferências do FPE e do FPM, que passarão a ser feitas diretamente para a conta do Fundo de saúde.

De outro lado, quando os órgãos de controle interno do ente beneficiário, do ente transferidor ou o Ministério da Saúde detectarem que os recursos para a saúde estão sendo utilizados em ações e serviços diversos dos definidos pela LC nº 141/2012, ou em objeto de saúde diverso do originalmente pactuado, darão ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público competentes, de acordo com a origem do recurso, com vistas:

I – à adoção das providências legais, no sentido de determinar a imediata devolução dos referidos recursos ao Fundo de Saúde do ente da Federação beneficiário, devidamente atualizados por índice oficial adotado pelo ente transferidor, visando ao cumprimento do objetivo do repasse;
II – à responsabilização nas esferas competentes.

O art. 38 da LC nº 141/2012 estipula que o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação, fiscalizará o cumprimento das normas nela fixadas, com ênfase no que diz respeito:

I – à elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual;
II – ao cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
III – à aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, observadas as regras previstas nesta Lei Complementar;
IV – às transferências dos recursos aos Fundos de Saúde;
V – à aplicação dos recursos vinculados ao SUS;
VI – à destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde.

Os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disponibilizarão, aos respectivos Tribunais de Contas, informações sobre o cumprimento da Lei Complementar, com a finalidade de subsidiar as ações de controle e fiscalização.

Constatadas divergências entre os dados disponibilizados pelo Poder Executivo e os obtidos pelos Tribunais de Contas em seus procedimentos de fiscalização, será dado ciência ao Poder Executivo e à direção local do SUS, para que sejam adotadas as medidas cabíveis, sem prejuízo das sanções previstas em lei.

Ademais, o § 6º do art. 39 da LC nº 141/2012 prevê que o descumprimento do disposto na norma implicará a suspensão das transferências voluntárias entre os entes da Federação, observadas as normas estatuídas no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 2.942/2013 – Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler) Competência do TCU. Embargos de Declaração. Sistema Único de Saúde (SUS). Não há conflito de competência entre as diferentes jurisdições de controle (federal, estadual e municipal) no que se refere à fiscalização no âmbito do SUS, em razão da impossibilidade de se diferenciar a origem dos recursos. Os órgãos de controle federal e locais devem atuar de forma complementar e concomitante. Acórdão nº 1.072/2017 – Plenário (Representação, Relator Ministro Bruno Dantas) Convênio. SUS. Tomada de contas especial. Competência. Ministério da Saúde. Fundo Nacional de Saúde. Os valores transferidos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) aos demais entes federativos constituem recursos originários da União, competindo ao Ministério da Saúde a instauração de processos de tomada de contas especial e ao TCU, sua apreciação, ainda que o cofre credor seja o fundo de saúde do ente da Federação beneficiário.

5.7.5. Apoio à Justiça Eleitoral (Lei nº 9.096/1995 e Lei nº 9.504/1997)

A primeira norma dispõe sobre os partidos políticos e estipula, no art. 34, que a Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a escrituração contábil e a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e recursos aplicados nas campanhas eleitorais. O dispositivo está em consonância com o inciso III do art. 17 da CF.

O parágrafo único do dispositivo preceitua que, para efetuar os exames necessários ao atendimento do disposto no caput, a Justiça Eleitoral pode requisitar técnicos do Tribunal de Contas da União ou dos Estados, pelo tempo que for necessário.

Por sua vez, a Lei nº 9.504/1997 que estabelece normas para as eleições, reafirma, no art. 30, que a Justiça Eleitoral examinará as prestações de contas das campanhas e

decidirá acerca de sua regularidade, podendo requisitar o apoio de técnicos do TCU, Tribunais de Contas dos Estados, TCDF e TCMs.

IMPORTANTE

Não se deve confundir as prestações de contas do Fundo Partidário com as prestações de contas eleitorais. As primeiras são prestadas anualmente pelos partidos políticos com registro definitivo acerca dos recursos recebidos do Fundo Partidário, originários do Orçamento Geral da União, conforme estabelece o inciso III do art. 17 da Constituição. São analisadas em primeira instância pela Justiça Eleitoral, na qualidade de órgão repassador. Nas contas prestadas ao TCU pelas unidades vinculadas à Justiça Eleitoral deverá constar expressa manifestação acerca da observância às normas legais e regulamentares, pelos partidos políticos, na aplicação dos recursos que compõem o Fundo Partidário. As prestações de contas eleitorais ocorrem por ocasião dos pleitos eleitorais, são apresentadas pelos comitês financeiros dos candidatos, partidos e coligações, dizendo respeito aos recursos arrecadados mediante doações de simpatizantes ou em virtude de atividades de campanha, tais como jantares. Não dizem respeito, portanto, a recursos públicos e não são alcançadas pelo controle externo. São processadas e julgadas exclusivamente pela Justiça Eleitoral, nos termos da Resolução nº 23.432/2014 do Tribunal Superior Eleitoral.

5.7.6. Fiscalização da LDB (Lei nº 9.394/1996), do Fundef (Lei nº 9.424/1996) e do Fundeb (Lei nº 11.494/ 2007)

Nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996), em seu art. 73, os órgãos fiscalizadores devem, prioritariamente, examinar, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

A Lei nº 9.424/1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef –, estipula, no seu art. 11, que os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitando-se os estados e o Distrito Federal à intervenção da União e os municípios à intervenção dos respectivos estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea e, e do art. 35, inciso III, da Constituição Federal.

A Emenda Constitucional nº 53/2006 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb – em substituição ao Fundef.

O Fundeb foi regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 que, em seu art. 26, preceitua que a fiscalização e o controle referentes ao seu cumprimento e ao do disposto no art. 212 da CF, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos pelo TCU, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, particularmente em relação à complementação da União.

O Fundef era composto por 15% dos recursos do FPE, do FPM, do IPI – Exportação e do ICMS, além de eventual complementação da União, destinando-se exclusivamente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental público, além de valorização do magistério.

Por sua vez, o Fundeb, no âmbito dos estados e do DF, é constituído por 20% das seguintes receitas: ITD, ICMS, IPVA, parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do caput do art. 154 da CF, parcela do produto da arrecadação do ITR, parcelas do produto da arrecadação do IR e do IPI devidas ao FPE e ao FPM, parcela do IPI – Exportação e receitas da dívida ativa tributária relativa a tais impostos, bem como juros e multas eventualmente incidentes, além de complementação da União, destinando-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração.

A fiscalização pelo TCU da aplicação dos recursos do Fundef foi disciplinada pela IN TCU nº 36/2000, revogada pela IN TCU nº 60/2009 que dispôs sobre a fiscalização do Fundeb. Esse último normativo definiu que a fiscalização do cumprimento, pela União, da aplicação do mínimo de 18% da receita resultante de impostos federais na manutenção e desenvolvimento do ensino, prevista no art. 212 da Constituição Federal, bem como dos procedimentos sob responsabilidade dos órgãos federais para o cumprimento do art. 60 e seus parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT –, e ainda da aplicação, no âmbito de cada Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, **de recursos federais oriundos da complementação da União**, será realizada mediante inspeções, auditorias e análise de demonstrativos próprios, relatórios, dados e informações pertinentes, inclusive com a possibilidade de instauração, se for o caso, de tomada de contas especial.

EXEMPLO DE DELIBERAÇÃO SOBRE O FUNDEB

Acórdão nº 1.290/2011 – Plenário (Prefeitura Municipal de Água Doce do Maranhão/MA) Ministro-Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA GESTÃO DE RECURSOS DO FUNDEB TRANSFERIDOS AO MUNICÍPIO DE ÁGUA DOCE DO MARANHÃO/MA. CONVERSÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CITAÇÃO. REVELIA. GRAVIDADE DA IRREGULARIDADE. DESVIO DE RECURSOS QUE SERIAM DESTINADOS À ÁREA DE EDUCAÇÃO. PREJUÍZO SUPORTADO PELA COMUNIDADE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO COMISSIONADA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

Compete ao TCU em relação ao Fundeb:

- exame e revisão do cálculo de coeficientes;
- acompanhamento de repasses e da complementação federal;
- fiscalização da aplicação da complementação da União.

Além disso, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no prazo de 30 (trinta) dias da publicação dos dados do censo escolar no Diário Oficial da União, apresentar recursos para retificação dos dados publicados do censo escolar, que impactam a distribuição dos recursos do Fundeb. Tais recursos serão encaminhados ao Ministério da Educação, que decidirá conclusivamente.

No que concerne aos recursos oriundos do FPE e do FPM que, como já examinado, pertencem aos Estados e Municípios, a competência para fiscalizar sua aplicação é dos Tribunais de Contas estaduais e municipais.

Registre-se que as prestações de contas relativas ao Fundeb serão instruídas com parecer do conselho responsável pelo acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a sua apresentação.

Por fim, o art. 28 da Lei nº 11.494/2007 precisa que o descumprimento do disposto nº art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei sujeitará os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados a que pertencem, nos termos da alínea e do inciso VII do caput do art. 34 e do inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 2.584/2014 Plenário (Monitoramento, Relator Ministro-Substituto Marcos

Bemquerer) Competência do TCU. Fundos. Fundeb. A transferência de recursos da União a título de complementação das verbas do Fundeb municipal ou estadual atrai a competência do TCU para fiscalizar o cumprimento de todo o conjunto de obrigações impostas pelas normas de regência aos entes envolvidos no custeio e na operacionalização do Fundo, não se limitando o controle externo exercido pelo Tribunal aos aspectos financeiros da gestão.

5.7.7. Fiscalização dos regimes próprios de previdência social (Lei nº 9.717/1998)

Nos termos da Lei nº 9.717/1998, os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observando, entre outros critérios, a sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo.

As prestações de contas dos RPPS incluem não apenas os recursos empregados nas suas atividades de custeio administrativo (pessoal, serviços etc.), mas, principalmente, os recursos previdenciários sob sua guarda, patrimônio que deve assegurar o pagamento dos benefícios atuais e futuros previstos para os participantes.[16]

5.7.8. Apoio às Câmaras Municipais (Lei nº 9.452/1997)

A Lei nº 9.452/1997 determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e dá outras providências, podendo as Câmaras Municipais representar ao Tribunal de Contas da União em caso de descumprimento (art. 3º).

5.7.9. Criação de página na Internet (Lei nº 9.755/1998)

A Lei nº 9.755/1998 determinou ao TCU a criação de homepage na rede de computadores Internet, com o título "contas públicas", para divulgação dos seguintes dados e informações:

I. os montantes de cada um dos tributos arrecadados pela União, pelos Estados, p Distrito Federal e pelos Municípios, os recursos por eles recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio (caput do art. 162 da Constituição Federal);

II. os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (§ 3º do art. 165 da Constituição Federal);
III. o balanço consolidado das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários (art. 111 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964);
IV. os orçamentos do exercício da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 112 da Lei nº 4.320, de 1964);
V. os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior (caput do art. 26, parágrafo único do art. 61, § 3º do art. 62, arts. 116, 117, 119, 123 e 124 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993); e
VI. as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta (art. 16 da Lei nº 8.666, de 1993).

A norma foi regulamentada pela IN TCU nº 028/1999 e o endereço da página é: www.contaspublicas.gov.br.

5.7.10. Fiscalização da aplicação dos recursos repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro (Lei nº 10.264/2001)

A Lei nº 10.264/2001 atribui ao TCU a competência de fiscalizar a aplicação dos recursos próprios da União repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro em decorrência da Lei nº 9.615/1998 que instituiu normas gerais sobre desporto. Os procedimentos para o exercício dessa fiscalização foram estabelecidos pela IN TCU nº 48/2004.

Um exemplo dessa fiscalização foi o trabalho de acompanhamento dos preparativos para os Jogos Olímpicos de 2016 no Rio de Janeiro, assim como de exame das obras realizadas e dos contratos executados envolvendo recursos federais.

5.7.11. Lei das Agências de Águas (Lei nº 10.881/2004)

A Lei nº 10.881/2004 dispõe sobre os contratos de gestão entre a Agência Nacional de Águas – ANA – e entidades delegatárias das funções de Agências de Águas relativas à gestão de recursos hídricos de domínio da União e dá outras providências. Em seu art. 6º, a norma prevê que a ANA, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela entidade delegatária, dela dará ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de

responsabilidade solidária de seus dirigentes. O tema é relevante porque, nos termos do art. 4º, às entidades delegatárias poderão ser destinados recursos orçamentários e o uso de bens públicos necessários ao cumprimento dos contratos de gestão, bem como são asseguradas as transferências da ANA provenientes das receitas da cobrança pelos usos de recursos hídricos em rios de domínio da União, arrecadadas na respectiva ou respectivas bacias hidrográficas, segundo a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997).

5.7.12. Concessão de Florestas (IN TCU nº 50/2006)

A Lei nº 11.284/2006 estabeleceu critérios para a gestão de florestas públicas para produção sustentável, inclusive mediante concessões. Em novembro de 2006, o TCU editou a IN TCU nº 050/2006 na qual assume a competência para acompanhar, fiscalizar e avaliar a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, sob domínio da União ou de suas entidades da administração indireta.

O art. 5º desse normativo define que o controle das concessões florestais será prévio e concomitante. São estabelecidos estágios de verificações e a obrigação do órgão gestor encaminhar à Corte de Contas documentos como o Plano Anual de Outorga Florestal; relação dos lotes e unidades de manejo que serão licitados e descrição dos critérios técnicos de divisão em tamanhos diversos; estudo que demonstre a viabilidade econômica, incluindo o inventário amostral, rol dos produtos e serviços florestais cuja exploração será autorizada e seus respectivos preços; licença prévia bem como o parecer do órgão ambiental sobre os estudos ambientais; resultado das contribuições das audiências públicas; editais de licitação e seus anexos; atas de abertura de licitações, relatório de julgamento, questionamentos, recursos, impugnações, respostas e decisões relativos às fases de habilitação e de julgamento das propostas; cópia dos contratos de concessão, para as unidades de manejo previamente indicadas pelo Tribunal; Licenças de Operação (LO) para as unidades de manejo previamente indicadas pelo Tribunal; relatório sintético contendo a relação das vistorias realizadas pelos órgãos ambiental e fundiário das unidades de manejo que tiveram contratos assinados, identificando as principais ocorrências assinaladas.

5.7.13. Lei do PAC (Lei nº 11.578/2007)

A Lei nº 11.578 de 2007, chamada de Lei do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH –

nos exercícios de 2007 e 2008, mencionou o TCU em seu art. 7º:

> Art. 7º A fiscalização quanto à regularidade da **aplicação** dos recursos financeiros transferidos com base nesta Lei é de competência do Tribunal de Contas da União, da Controladoria-Geral da União e das unidades gestoras da União perante as quais forem apresentados os termos de compromisso.

Além disso, o § 4º do art. 6º também se refere ao TCU:

> Art. 6º No caso de irregularidades e descumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios das condições estabelecidas no termo de compromisso, a União, por intermédio de suas unidades gestoras, suspenderá a liberação das parcelas previstas, bem como determinará à instituição financeira oficial a suspensão do saque dos valores da conta vinculada do ente federado, até a regularização da pendência.
> (...) § 3º A União, por intermédio de suas unidades gestoras, notificará o ente federado cuja utilização dos recursos transferidos for considerada irregular, para que apresente justificativa no prazo de 30 (trinta) dias.
> § 4º Caso não aceitas as razões apresentadas pelo ente federado, a unidade gestora concederá prazo de 30 (trinta) dias para a devolução dos recursos, findo o qual encaminhará **denúncia ao Tribunal de Contas da União**.

Observe-se que o termo denúncia não é empregado no sentido preciso da denúncia prevista no § 2º do art. 74 da Constituição (qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima etc.), mas no sentido do que a LOTCU e o RITCU caracterizam como **representação**.

5.7.14. Fiscalização dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (Lei nº 11.947/2009)

O repasse dos recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar está disciplinado pela Lei nº 11.947/2009. Segundo o art. 8º da norma, os esta dos, o Distrito Federal e os municípios apresentarão prestação de contas do total dos recursos recebidos à conta do PNAE. O art. 10 estabelece que qualquer pessoa física ou jurídica poderá denunciar ao FNDE, ao TCU, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo da União, ao Ministério Público e ao CAE as irregularidades eventualmente identificadas na aplicação dos recursos destinados à execução do PNAE.

O mesmo se aplica aos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, conforme os arts. 26 e 29, com a redação dada pela Lei nº 12.965/2012.

Quadro-resumo das competências do TCU em relação a recursos repassados a estados, DF e municípios

Fiscaliza só o repasse	Fiscaliza o repasse e a aplicação
FPE/FPM, FUNDEB	FUNDEB (parcela federal)
IPI-exportação	Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste administrados por instituições federais
CIDE-combustíveis	SUS, FNAS[17]
Royalties e participações especiais	PNAE, PPDE
	Convênios e outras transferências voluntárias
	Recursos transferidos ao DF com base no art. 21, XIV, da CF

5.7.15. Veto ao art. 6º da Lei das centrais sindicais (Lei nº 11.648/2008)

Causou certa polêmica o veto presidencial ao art. 60 da Lei nº 11.648/2008, que previa que os sindicatos, as federações e as confederações das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais e as centrais sindicais deverão prestar contas ao Tribunal de Contas da União sobre a aplicação dos recursos provenientes das contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, de que trata o art. 149 da Constituição Federal, e de outros recursos públicos que porventura venham a receber.

Na interpretação apressada de alguns, tal veto teria colocado tais recursos imunes à fiscalização do TCU, sob o argumento de que tal controle representaria uma intervenção inconstitucional que violaria o princípio da independência sindical (art. 8º da Constituição).

Como bem assinalou o professor Harada:[18]

> A contribuição sindical tem fundamento no art. 8º, IV, in fine, c/c o art. 149 da CF, e está prevista no art. 578 da CLT. Indiscutível a sua natureza tributária não se confundindo com a contribuição confederativa, de natureza facultativa, que tem fundamento no mesmo art. 8º, IV (1ª parte) da CF.
>
> Logo, a contribuição sindical só pode ser criada por lei, sendo compulsório o seu pagamento; é cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, nos termos do art. 3º do CTN.
>
> Pois bem, a Lei nº 11.648/2008, mediante alteração do art. 589 da CLT, destinou 10% dessa contribuição social para a Central Sindical. Assim sendo, a utilização

desses recursos financeiros, que revestem natureza tributária, portanto, dinheiro público, independentemente, de qualquer previsão legal, está sujeita à prestação de contas, nos precisos termos do parágrafo único do art. 70 da CF: (...)

A norma constitucional é autoaplicável. Não é preciso e nem deve a lei, sob pena de gerar confusão, dizer que a utilização, pela pessoa física ou jurídica de natureza pública ou privada, de parcela deste ou daquele tributo sujeita-se à prestação de contas. (...)

Logo, o que foi vetado era o dispositivo legal ocioso que estava abundando. O veto em nada altera a obrigatoriedade de prestação de contas das parcelas da contribuição sindical recebidas pelas entidades sindicais arroladas no art. 589 da CLT.

De fato, é nosso entendimento que excluir tais recursos de natureza pública da fiscalização exercida pelo TCU representaria frontal violação ao princípio republicano da prestação de contas, previsto no parágrafo único do art. 70 de nossa Carta Magna.

5.7.16. Fiscalização dos recursos transferidos para prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres (Lei nº 12.983/2014)

A Lei nº 12.983/2014 dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil. Há previsão da necessidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios beneficiados por tais transferências prestarem contas das ações de prevenção, de resposta e de recuperação ao órgão responsável pela transferência de recursos e aos órgãos de controle competentes, devendo manter, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado da data de aprovação da prestação de contas, os documentos a ela referentes, inclusive os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos financeiros transferidos, sendo obrigados a disponibilizá-los, sempre que solicitado, ao órgão responsável pela transferência do recurso, ao Tribunal de Contas da União e ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 1.462/2014 – Plenário (Monitoramento, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer) Competência do TCU. Contribuição sindical. Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O TCU é competente para fiscalizar a arrecadação das

contribuições sindicais urbanas e rurais e dos respectivos repasses devidos ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

5.7.17. Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015)

A Lei nº 13.140/2015 dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. O seu art. 36 dispõe sobre conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União. Em seu § 4º, estipula-se que, quando a matéria objeto do litígio estiver sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a referida conciliação dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator. Ademais, o seu art. 44 introduz alterações na Lei nº 9.649/1997, que trata da realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais, incluindo um novo § 4º no art. 1º daquela norma, prevendo que, quando o litígio envolver valores superiores aos fixados em regulamento, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou, ainda, do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário ou do Ministério Público da União, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização dos dirigentes de que trata o caput.

5.7.18. Estatuto das Estatais (Lei nº 13.303/2016)

A Lei nº 13.303/2016, cognominada Estatuto das Estatais, dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O Capítulo III da norma é dedicado à fiscalização pelo Estado e pela sociedade de tais entidades, inclusive aquelas domiciliadas no exterior, quanto à legitimidade, à economicidade e à eficácia da aplicação de seus recursos, sob o ponto de vista contábil, financeiro, operacional e patrimonial.

Os atos de fiscalização e controle aplicar-se-ão, também, às empresas públicas e às sociedades de economia mista de caráter e constituição transnacional no que se refere aos atos de gestão e aplicação do capital nacional, independentemente de estarem

incluídos ou não em seus respectivos atos e acordos constitutivos.

Para a realização da atividade fiscalizatória, os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos trabalhos, inclusive aqueles classificados como sigilosos pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista, nos termos da Lei nº 12.527/2011 (Lei da Transparência). O grau de confidencialidade será atribuído pelas empresas públicas e sociedades de economia mista no ato de entrega dos documentos e informações solicitados, tornando-se o órgão de controle com o qual foi compartilhada a informação sigilosa corresponsável pela manutenção do seu sigilo. As informações que sejam revestidas de sigilo bancário, estratégico, comercial ou industrial serão assim identificadas, respondendo o servidor administrativa, civil e penalmente pelos danos causados à empresa pública ou à sociedade de economia mista e a seus acionistas em razão de eventual divulgação indevida.

O art. 87 do Estatuto das Estatais guarda similaridade com o art. 113 da Lei de Licitações:

> Art. 87. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelos órgãos do sistema de controle interno e pelo tribunal de contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando as empresas públicas e as sociedades de economia mista responsáveis pela demonstração da legalidade e da regularidade da despesa e da execução, nos termos da Constituição.
> § 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a ocorrência do certame, devendo a entidade julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 2º.
> § 2º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao tribunal de contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.
> § 3º Os tribunais de contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, a qualquer tempo, documentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias no Brasil e no exterior, obrigando-se, os jurisdicionados, à adoção das medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.

Por derradeiro, o art. 90 da norma preceitua que as ações e deliberações do órgão ou ente de controle não podem implicar interferência na gestão das empresas públicas e das sociedades de economia mista a ele submetidas nem ingerência no exercício de suas competências ou na definição de políticas públicas.

5.7.19. Lei de Recuperação Fiscal (Lei Complementar nº 159/2017)

A Lei Complementar nº 159/2017, alcunhada Lei de Recuperação Fiscal, instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, orientado pelos princípios da sustentabilidade econômico-financeira, da equidade intergeracional, da transparência das contas públicas, da confiança nas demonstrações financeiras, da celeridade das decisões e da solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública.

A norma prevê a existência de um Conselho de Supervisão, cuja principal atribuição é monitorar o cumprimento do Plano de Recuperação e apresentar ao Ministério da Fazenda, mensalmente, relatório simplificado sobre a sua execução e a evolução da situação financeira do Estado, com vistas a apontar os riscos ou a ocorrência de desrespeito às vedações ou de descumprimento das exigências estabelecidas. Referido Conselho de Supervisão será composto de:

I – 1 (um) membro indicado pelo Ministro de Estado da Fazenda;
II – 1 (um) membro, entre auditores federais de controle externo, indicado pelo Tribunal de Contas da União;
III – 1 (um) membro indicado pelo Estado em Regime de Recuperação Fiscal.

Os membros atuarão em regime de dedicação exclusiva.

As competências do Conselho de Supervisão de que trata este artigo não afastam ou substituem as competências legais dos órgãos federais e estaduais de controle interno e externo.

5.8. COMPETÊNCIAS RELACIONADAS COM A FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

Desde 1995, com a conclusão da CPI das Obras Inacabadas, o Congresso Nacional, no processo de elaboração das leis orçamentárias, tem solicitado a manifestação do controle externo com respeito à regularidade das obras públicas financiadas com recursos da União, tanto aquelas em andamento, quanto as previstas ou em processo de contratação. Tal solicitação formaliza-se em dispositivos das Leis de Diretrizes Orçamentárias, cuja redação é aperfeiçoada a cada exercício desde 1997.

Prevê-se na LDO que a LOA poderá conter Anexo específico com a relação dos subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, com base nas informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, permanecendo a execução orçamentária, física e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios condicionada à prévia deliberação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO.

São considerados indícios de irregularidades graves que tornem recomendável à CMO a paralisação cautelar da obra ou serviço – IGP, os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que est submetida a administração pública federal.

Por sua vez, são considerados indícios de irregularidades graves com recomendação de retenção parcial de valores – IGR, aqueles que, embora atendam à conceituação anterior, permitem a continuidade da obra desde que haja autorização dos contratados para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre os indícios relatados.

Finalmente, indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade – IGC é aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende às conceituações anteriores.

A classificação, pelo Tribunal de Contas da União, das constatações de fiscalização nas modalidades IGP e IGR, dar-se-á por decisão monocrática ou colegiada, que deve ser proferida no prazo máximo de quarenta dias corridos a contar da conclusão da auditoria pela unidade técnica, dentro do qual deverá ser assegurada a oportunidade de manifestação preliminar, em quinze dias corridos, aos órgãos e às entidades aos quais foram atribuídas as supostas irregularidades. Tal classificação poderá ser revista a qualquer tempo mediante ulterior decisão monocrática ou colegiada do Tribunal de Contas da União, em face de novos elementos de fato e de direito apresentados pelos interessados.

Para tal finalidade, os processos em tramitação no TCU que tenham por objeto o exame das referidas obras ou serviços serão instruídos e apreciados prioritariamente, devendo a decisão indicar, de forma expressa, se as irregularidades inicialmente apontadas foram confirmadas e se o empreendimento questionado poderá ter

continuidade sem risco de prejuízos significativos ao erário. A decisão deverá relacionar todas as medidas a serem adotadas pelos responsáveis, com vistas ao saneamento das irregularidades graves, e os prazos e procedimentos internos deverão observar essa urgência.

Também fica o TCU comprometido a enviar à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, até 1º de agosto de cada exercício, a relação das obras e dos serviços com indícios de irregularidades graves, com o correspondente banco de dados, especificando as classificações institucional, funcional e programática vigentes, com os respectivos números dos contratos e convênios, acrescida do custo global estimado de cada obra ou serviço listado e do respectivo estágio da execução física, com a data a que se referem essas informações; bem como à CMO, até setenta dias após o encaminhamento do projeto de lei orçamentária, a relação atualizada de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos nos quais forem identificados indícios de irregularidades graves, classificados como IGP, IGR ou IGC bem como a relação daqueles que, embora tenham tido recomendação de paralisação da equipe de auditoria, não foram objeto de decisão monocrática ou colegiada no prazo de quarenta dias anteriormente mencionado, acompanhadas de cópias em meio eletrônico das decisões monocráticas e colegiadas, dos Relatórios e Votos que as fundamentarem e dos relatórios de auditoria das obras e dos serviços fiscalizados.

Ademais, o TCU deverá manter as informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves de que trata este artigo atualizadas na sua página na internet e disponibilizará à CMO acesso ao seu sistema eletrônico de fiscalização de obras e serviços.

O TCU deverá, adicionalmente, enviar informações sobre outras obras nas quais tenham sido constatados indícios de irregularidades graves em outros procedimentos fiscalizatórios realizados nos últimos 12 (doze) meses, contados da publicação da LDO; assim como, ao longo do exercício, informar ao Congresso Nacional, no prazo de até 15 (quinze) dias da decisão ou Acórdão, informações relativas a novos indícios de irregularidades graves identificados em contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos constantes da Lei Orçamentária, inclusive com as informações relativas às execuções física, orçamentária e financeira, acompanhadas das manifestações dos órgãos e das entidades responsáveis pelas obras que permitam a análise da conveniência e oportunidade de bloqueio das respectivas execuções física, orçamentária e financeira.

Após a apresentação das medidas corretivas pelo órgão ou entidade responsável, o TCU deverá se pronunciar sobre o efetivo cumprimento dos termos da decisão, no prazo

de até três meses. Ademais, o TCU encaminhará à CMO, até 15 de maio de cada ano, relatório contendo as medidas saneadoras adotadas e as pendências relativas a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, podendo a CMO realizar audiências públicas para subsidiar a apreciação do relatório.

As alterações do referido Anexo de obras e serviços com execução bloqueada serão efetuadas por meio de decreto legislativo, elaborado com base em deliberação da CMO, que poderá realizar audiências públicas para subsidiar o debate. A decisão pela paralisação ou pela continuidade de obras ou serviços com indícios de irregularidades graves, dar-se-á sem prejuízo da continuidade das ações de fiscalização e da apuração de responsabilidades dos gestores que lhes deram causa.

As sucessivas LDOs também têm previsto que o TCU enviará à CMO, até 30 (trinta) dias após o encaminhamento da Proposta Orçamentária, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária.

Para efetivar essa fiscalização, será assegurado aos membros e órgãos competentes dos Poderes da União, inclusive ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público Federal e à Controladoria-Geral da União, o acesso irrestrito, para consulta, aos diversos sistemas ou informações, como o SIAFI, o SIOG e o SIASG, bem como o recebimento de seus dados em meio digital.

Como se observa, é grande a responsabilidade atribuída ao TCU. De fato, ao indicar que uma obra apresenta indícios de irregularidades graves, opinando pela paralisação cautelar da mesma, o TCU orienta o Congresso Nacional a determinar a suspensão da execução orçamentária, física e financeira dos contratos, convênios, parcelas ou subtrechos questionados.

O quadro-resumo a seguir sintetiza as atribuições cometidas ao TCU pela LDO no que concerne à fiscalização de obras, sublinhando-se que as decisões definitivas são adotadas pelo Congresso Nacional.

Quadro-resumo da fiscalização de obras pelo TCU conforme a LDO

Etapa	Prazo
Realizar fiscalizações em obras.	Ao longo do exercício.
Adotar decisão monocrática ou colegiada contendo a classificação das irregularidades constatadas.	Quarenta dias corridos a contar da conclusão da auditoria pela

	unidade técnica.
Encaminhar à CMO relatório contendo as medidas saneadoras adotadas e as pendências relativas a obras e serviços com indícios de irregularidades graves.	Até 15 de maio.
Encaminhar à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal a relação das obras e dos serviços com indícios de irregularidades graves, com o correspondente banco de dados, especificando as classificações institucional, funcional e programática vigentes, com os respectivos números dos contratos e convênios, acrescida do custo global estimado de cada obra ou serviço listado e do respectivo estágio da execução física, com a data a que se referem essas informações.	Até 1º de agosto.
Encaminhar à CMO quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária.	Até trinta dias após o encaminhamento da proposta orçamentária.
Encaminhar à CMO a relação atualizada de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos nos quais forem identificados indícios de irregularidades graves, bem como a relação daqueles que, embora tenham tido recomendação de paralisação da equipe de auditoria, não foram objeto de decisão monocrática ou colegiada no prazo previsto.	Até setenta dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária.
Manter as informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves atualizadas na sua página na Internet.	Tempo real.
Subsidiar a deliberação do Congresso Nacional, com o envio de informações e avaliações acerca de potenciais prejuízos econômicos e sociais advindos da paralisação de determinada obra ou serviço.	Quando solicitado.
Encaminhar informações à CMO nas quais constará pronunciamento conclusivo quanto a irregularidades graves que não se confirmaram ou ao seu saneamento.	Ao longo do exercício.
Disponibilizar à CMO acesso ao seu sistema eletrônico de fiscalização de obras e serviços.	Tempo real.
Remeter ao Congresso Nacional e ao órgão ou à entidade fiscalizada, no prazo de até quinze dias da decisão ou Acórdão, informações relativas a novos indícios de irregularidades graves identificados em contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos constantes da Lei Orçamentária, inclusive com as informações relativas às execuções física, orçamentária e financeira, acompanhadas das manifestações dos órgãos e das entidades responsáveis pelas obras que permitam a análise da conveniência e oportunidade de bloqueio das respectivas execuções física, orçamentária e financeira.	Ao longo do exercício.

Instruir e apreciar prioritariamente os processos relativos a obras ou serviços que possam ser objeto de bloqueio, devendo a decisão indicar, de forma expressa, se as irregularidades inicialmente apontadas foram confirmadas e se o empreendimento questionado poderá ter continuidade sem risco de prejuízos significativos ao erário.	Até quatro meses, contado da comunicação inicial ao Congresso Nacional.
Após a manifestação do órgão ou entidade responsável quanto à adoção das medidas corretivas, pronunciar-se sobre o efetivo cumprimento dos termos da decisão.	Até três meses, contado da data de entrega da citada manifestação.

EXEMPLO DE DELIBERAÇÃO SOBRE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS

Acórdão nº 2.616/2016 – Plenário Relator: Ministro Marcos Bemquerer Sumário: AUDITORIA. FISCOBRAS 2016. OBRAS DE PROGRAMA DE MOBILIDADE URBANA E TRÂNSITO – BRT EM FORTALEZA/CE. Proposta de recomendação de paralisação – IG-P. Projeto básico deficiente e desatualizado. Sobrepreço. Restrição à competitividade. Realização da licitação e contratação sem a aprovação prévia do projeto pela Caixa Econômica Federal. Início das obras
sem a Autorização de Execução do Objeto. Reclassificação de achado de IG-P para IG-C, diante dos esclarecimentos prestados pela SEINF. Realização de oitivas e audiências.

5.9. MEDIDAS CAUTELARES RELATIVAS A ATOS ADMINISTRATIVOS

O Plenário, o Relator, ou, excepcionalmente, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada.

A medida cautelar pode ser revista de ofício por quem a tiver adotado ou em resposta a requerimento da parte. O despacho do Relator ou do Presidente, bem como a revisão da cautelar concedida, será submetido ao Plenário na primeira sessão subsequente. Se o Plenário, o Presidente ou o relator entender que antes de ser adotada a medida cautelar deva o responsável ser ouvido, o prazo para a resposta será de até cinco dias úteis. A decisão do Plenário, do Presidente ou do relator que adotar a medida

cautelar determinará também a oitiva da parte, para que se pronuncie em até quinze dias, salvo se tiver sido ouvida previamente. Recebidas eventuais manifestações das partes quanto às oitivas mencionadas, deverá a unidade técnica submeter à apreciação do relator análise e proposta tão somente quanto aos fundamentos e à manutenção da cautelar, salvo quando o estado do processo permitir a formulação imediata da proposta de mérito.

O poder de cautela do TCU não se encontra previsto na sua Lei Orgânica, mas é reconhecido pelo STF. Como bem expresso pelo Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, [19] a função do provimento cautelar nasce da relação entre a necessidade de que seja emanada com urgência (opinio necessitatis) e a impossibilidade de aceleração do processo ordinário (due process of law).

> Mandado de Segurança 24.510
> Competência para prolatar decisões de natureza cautelar:
> PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU.
> CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSENCIA DE INSTRUÇÃO.
> 1 – Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada.
> 2 – Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (arts. 4º e 113, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.
> 3 – A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável.
> 4 – Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem.
> (Rel.: Min. Ellen Gracie)

Por sua vez, o Ministro Celso de Mello, do STF, ao relatar o MS 26.457, assim se manifestou:

> Com efeito, impende reconhecer, desde logo, que assiste, ao Tribunal de Contas, poder geral de cautela. Trata-se de prerrogativa institucional que decorre, por implicitude, das atribuições que a Constituição expressamente outorgou à Corte de Contas.

Entendo, por isso mesmo, que o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República.

Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se reconheça, a essa Corte, ainda que por implicitude, a possibilidade de conceder provimentos cautelares vocacionados a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário.

(...) Vale referir, ainda, que se revela processualmente lícito, ao Tribunal de Contas, conceder provimentos cautelares inaudita altera parte, sem que incida, com essa conduta, em desrespeito à garantia constitucional do contraditório.

É que esse procedimento mostra-se consentâneo com a própria natureza da tutela cautelar, cujo deferimento, pelo Tribunal de Contas, sem a audiência da parte contrária, muitas vezes se justifica em situação de urgência ou de possível frustração da deliberação final dessa mesma Corte de Contas, com risco de grave comprometimento para o interesse público.

Não se pode ignorar que os provimentos de natureza cautelar – em especial aqueles qualificados pela nota de urgência – acham-se instrumentalmente vocacionados a conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal, assegurando-se, desse modo, não obstante em caráter provisório, plena eficácia e utilidade à tutela estatal a ser prestada pelo próprio Tribunal de Contas da União.

Outros julgados recentes do STF confirmam tal orientação.

Mandado de Segurança nº 23.550

EMENTA: I. Tribunal de Contas: competência: contratos administrativos (CF, art. 71 IX e §§ 1º e 2º). O Tribunal de Contas da União – embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos – tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou. (Rel.: Min. Marco Aurélio)

Ressalte-se que, nesse acórdão, o STF fixou a orientação de que, na hipótese de o TCU determinar a anulação de contrato administrativo, deve previamente ouvir a

empresa contratada.

Ademais, em 2007, decisão liminar no MS 26.925-1 (Rel.: Min. Ricardo Lewandowski) suspendeu os efeitos de medida cautelar em que o TCU determinava a suspensão de repasses para obra rodoviária com indícios de irregularidade, com o argumento de que seria necessária a prévia oitiva das partes.

EXEMPLO DE MEDIDAS CAUTELARES

Acórdão nº 112/2011 – Plenário

Relator: Ministro Aroldo Cedraz Sumário: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS DE APOIO OPERACIONAL. EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO RESTRITIVAS. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA. IMPROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS. MANUTENÇÃO DA CAUTELAR. AUDIÊNCIA PRÉVIA. DETERMINAÇÕES.

As medidas cautelares relativas a atos administrativos podem ser:

- suspensão de licitação;
- suspensão de repasse/pagamento a convênio;
- suspensão de contrato;
- retenção de valores em pagamento de contrato; e
- suspensão de concurso público/processo de seleção.

No Capítulo 14, item 14.7, estudaremos as medidas cautelares que afetam diretamente os gestores e responsáveis.

De acordo com a Portaria-Segecex nº 12/2016, decorrentes de denúncias e representações deve ser precedida de avaliação da presença dos seguintes requisitos:

I – plausibilidade jurídica; e
II – perigo da demora.

A plausibilidade jurídica é "a probabilidade de existência de grave infração à norma de natureza financeira, orçamentária, patrimonial, contábil ou operacional, incluindo o dano ao Erário, em matéria de competência do Tribunal de Contas da União", a exemplo de restrição à competitividade do certame licitatório, dano à lisura do procedimento licitatório e ato ilegítimo ou antieconômico.

O perigo da demora "corresponde ao risco de ineficácia da decisão de mérito do Tribunal, considerando o fim público a que ela deve atender, e não à possibilidade de que a decisão de mérito não seja útil ao interessado, denunciante ou representante".

Também deve ser ponderada a possibilidade de perigo da demora reverso que "corresponde à possibilidade de a adoção da medida cautelar causar dano irreparável (irreversibilidade dos efeitos da medida) ao patrimônio público, à administração pública e ao funcionamento dos serviços públicos, ou, ainda, prejuízo superior àquele que se pretende evitar".

Recentemente, o TCU tem procurado adotar medidas cautelares alternativas que não impliquem na suspensão da execução contratual, tais como:

- continuidade da obra com retenção parcial de valores ou apresentação de garan suficientes para prevenir o possível dano ao erário até a decisão de mérito;
- compensação de serviços;
- fixação de prazos para devolução de recursos;
- retenção ou glosa de itens específicos do contrato;
- repactuação de preços e quantitativos.

Quadro-resumo de medidas cautelares adotadas pelo TCU

Espécie	2014	2015	2016
Suspensão de contratos	18	19	10
Suspensão de licitação	48	49	43
Suspensão de repasse/pagamentos	10	8	15
Outras	4	4	12
Total	80	80	80

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 2.528/2013 – Plenário (Relatório de Auditoria, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) Processual. Auditoria. Oportunidade da medida cautelar. O dever-poder de cautela há de ser exercitado pelo Tribunal em qualquer etapa do processo, não se limitando à fase que antecede o exame do mérito. Pode a medida cautelar vir a ser deferida por ocasião do julgamento de mérito e, até mesmo, após essa deliberação.

5.10. COMPETÊNCIAS NÃO PREVISTAS PARA O TCU

Além das múltiplas competências acima estudadas, existem situações em que o TCU é chamado a exercer competências não previstas em leis, decretos ou em seus

normativos internos. Nessas situações, o TCU esclarece que não lhe cabe agir. Alguns exemplos dessas não competências são elencados na Portaria Segecex nº 12/2016.

Por exemplo, ressalvadas as solicitações formuladas pelo Congresso Nacional, ou por quaisquer de suas Casas ou Comissões nos termos dos arts. 71, VII, e 72, § 1º, da Constituição, não se insere entre as funções, competências e atribuições do Tribunal de Contas da União, estabelecidas na Constituição da República, em sua lei orgânica, em seu regimento interno e em leis esparsas, manifestar-se sobre documentos que lhe sejam encaminhados por outras instituições, para fins de instrução de inquérito ou outro procedimento administrativo (Acórdão nº 356/2010-TCU-Plenário).

Também não se insere nas competências do TCU solucionar controvérsias instaladas no âmbito de contratos administrativos firmados entre seus jurisdicionados e terceiros, ou, ainda, prolatar provimentos em substituição às tutelas jurisdicionais reclamadas por particulares para a salvaguarda de seus direitos e interesses subjetivos, salvo se, de forma reflexa, afetarem o patrimônio público ou causarem prejuízo ao erário (Acórdão nº 332/2016-TCU-Plenário).

Não cabe ao Tribunal controlar a legalidade da aplicação de penalidades administrativas aos contratados (Acórdão nº 3.202/2014-TCU-Plenário e Acórdão nº 3.797/2015-TCU-2ª Câmara).

O Tribunal não se presta a funcionar como instância recursal em que o licitante vem defender seus interesses contra a administração, após ter recebido negativa de provimento de pleito de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato (Acórdão nº 2.182/2016-TCU-2ª Câmara).

Também não se inserem nas competências do Tribunal:

I – apreciar irregularidades na aplicação de recursos obtidos por estado ou municípi decorrentes de:

a. empréstimo ou financiamento perante instituição financeira federal, sem prejuízo da atuação do Tribunal na avaliação da legalidade e da legitimidade da operação financeira e da suficiência das garantias do contrato de financiamento (Acórdão nº 1.521/2011-TCU-Plenário);

b. operação de crédito externo garantida por aval da União, estando, nestes casos, a fiscalização e controle do Tribunal restritos às garantias prestadas pela União (Acórdão nº 2.668/2011-TCU-Plenário e Acórdão nº 2.328/2008-TCU-Plenário);

c. empréstimo concedido pela Caixa Econômica Federal com recursos do Fund de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para o qual foram oferecidas suficientes e exigíveis garantias (Acórdão nº 1.546/2010-TCU-Plenário);

d. repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), sem que tenha havido complementação da União (Acórdão nº 3.686/2014-TCU--2ª Câmara, Acórdão nº 4.640/2012-TCU-1ª Câmara);

II – verificar as irregularidades relacionadas à composição dos conselhos do Fundeb dos entes federados, especialmente quanto à escolha ou duração de mandatos de conselheiros, devendo, nesse caso, a matéria ser remetida às instâncias estaduais e municipais competentes (Acórdão nº 2.873/2011-TCU--Plenário);

III – controlar os resultados de processos administrativos disciplinares, inclusive quanto a eventual morosidade dos respectivos procedimentos e decisões, podendo, entretanto, determinar aos gestores responsáveis, sob certas circunstâncias, a apuração de fatos e condutas de agentes públicos que sejam prejudiciais ao erário ou que configurem atos de gestão ilegais ou ilegítimos (Acórdão nº 2.052/2010-TCU-Plenário);

IV – fiscalizar diretamente as empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público, sem prejuízo de examinar se o poder concedente está fiscalizando de forma adequada a execução dos contratos de concessão (Acórdão nº 2.527/2015-TCU-Plenário);

V – avaliar individualmente a relação jurídica entre consumidores e concessionária d energia elétrica, cabendo aos primeiros buscar junto ao Poder Judiciário a reparação de eventual lesão de direito (Acórdão nº 3.438/2012-TCU--Plenário);

VI – apurar danos a bens construídos ou adquiridos com recursos recebidos da União, em momento posterior a sua regular incorporação ao patrimônio da entidade pública convenente (Acórdão nº 3.744/2015-TCU-1ª Câmara);

VII – habilitar ou não concorrente em certame licitatório, sem prejuízo de assinar prazo para que o órgão ou entidade adote providências com o intuito de promover a anulação de ato viciado, identificado em procedimento licitatório (Acórdão nº 584/2013-TCU-Plenário);

VIII – deliberar a respeito da licitude do conteúdo de minuta de edital ainda não publicada (Acórdão nº 726/2008-TCU-Plenário);

IX – apurar prejuízo ao erário decorrente do não pagamento ou pagamento a menor de tributo, bem assim promover a interpretação final sobre as hipóteses de decadência e prescrição tributárias (Acórdão nº 1.456/2010-TCU--Plenário);

X – proceder à fiscalização do recolhimento de receitas de natureza tributária e previdenciária, razão por que, ao notar a ausência de retenção de valor a ser recolhido a título de contribuição social, a questão deve ser remetida ao órgão

federal competente (Acórdão nº 798/2008-TCU-1ª Câmara);

XI – fiscalizar operação realizada no âmbito do Fundo Garantidor de Créditos (FGC) (Acórdão nº 160/2012-TCU-Plenário).

5.11. PARA SABER MAIS

A principal referência é a publicação Competências Constitucionais e Legais do TCU, elaborada em 2003 pela Secretaria de Planejamento e Gestão do TCU e disponível na Internet no endereço www.tcu.gov.br.

---

1 Curso de direito constitucional positivo. 5. ed. São Paulo: RT, 1989, p. 413.

2 Poder de coerção e poder de sanção dos Tribunais de Contas, competência normativa e devido processo legal. Revista Diálogo Jurídico, nº 13, abr./maio 2002.

3 O controle da gestão pública. São Paulo: RT, 2003, p. 255.

4 Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. Revista do TCU, nº 84, abr./ jun. 2000, p. 19-62.

5 Tribunais de Contas: algumas incompetências. Revista de Direito Administrativo, nº 203, 1996, p. 131-140 apud Carval Filho, p. 805-806.

6 Direito municipal positivo. 5. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 454.

7 Manual de direito administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 44-45.

8 Poder de coerção e poder de sanção dos Tribunais de Contas – competência normativa e devido processo legal. Revis Diálogo Jurídico, Salvador: Centro de Atualização Jurídica – CAJ, nº 13, abr./maio 2002.

9 Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiro substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

10 Comentários à Constituição de 1967. 2. ed. rev. São Paulo: RT, 1970, t. III, p. 249.

11 O poder dos Tribunais de Contas de examinar a constitucionalidade das leis e normas. Boletim de Direito Administrativo ano XXII, nº 10, out. 2006, p. 1.137-1.144.

12 FERREIRA, José Nunes. Súmulas do Supremo Tribunal Federal. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 173.

13 O controle de constitucionalidade nos Tribunais de Contas. Revista Interesse Público, nº 18, 2003, p. 201-206.

14 Tribunais de Contas do Brasil – jurisdição e competência. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 324.

15 MAGALHÃES, Fernando. Federalismo e o controle pelo TCU das transferências fundo a fundo: o caso do Sistema Único de Saúde. Tribunal de Contas da União, 2006, p. 183.

16 LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (coord.). Controle externo dos regimes próprios de previdência social: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

17 Em virtude da decisão liminar do STF na ADI 1.934, suspendendo a execução e a aplicabilidade do art. 1º e seu parágrafo único da Lei nº 9.604/1998.

18 Imposto sindical. A repercussão do veto presidencial. Jus Navigandi, Teresina, 2008.

19 Voto condutor da Decisão nº 26/2001 – Plenário.

Organização do Tribunal de Contas da União

https://youtu.be/pFyQc9-v9S4



Quais são as principais competências do Plenário e das Câmaras? Quais as competências do Presidente? Pode uma Câmara funcionar somente com Ministros Substitutos? Existe limite mínimo de idade para a posse como Ministro ou Conselheiro Substituto? O Ministro Substituto pode solicitar vista? O MPTCU integra o Ministério Público da União? Quantos integrantes possui o MPTCU? A exemplo do Presidente do TCU, que somente pode ser reeleito uma vez, o Procurador-Geral do MPTCU também só pode ser reconduzido uma vez? Em quais matérias não é obrigatória a audiência do MPTCU? Como é elaborada a lista tríplice para indicação de Ministro? Qual o papel da Comissão de Ética?

Conforme o art. 7º do RITCU, são órgãos do Tribunal: o Plenário, a Primeira e a Segunda Câmaras, o Presidente, as comissões, de caráter permanente ou temporário, e a Corregedoria que colaborarão no desempenho de suas atribuições. A Secretaria do Tribunal, em cujo Quadro de Pessoal se encontram os auditores (AUFCs) e técnicos de controle externo, não é considerada formalmente um órgão do Tribunal.

6.1. PLENÁRIO

O Plenário é composto pelos nove Ministros ou seus substitutos e dirigido pelo Presidente. Reúne-se ordinariamente às quartas-feiras e possui competências privativas, definidas nos arts. 15 e 16 do RITCU. Em síntese, tais competências envolvem as matérias de maior complexidade e relevância, as que dizem respeito ao relacionamento

com o Congresso Nacional e os Poderes da República, a assuntos de natureza institucional e a sanções de maior gravidade. As matérias de competência privativa do Plenário não poderão ser objeto de deliberação das Câmaras (LOTCU: art. 67, § 1º).

6.1.1. Matérias de maior complexidade e relevância

É privativa do Plenário a apreciação, mediante parecer prévio, das Contas do Presidente da República.

Também são exclusivas do Plenário as deliberações acerca das auditorias operacionais, que avaliam de forma sistemática os programas, projetos e atividades governamentais, assim como os órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal, subdividindo-se em auditorias de avaliação de programa e auditorias de desempenho operacional.

O Plenário também delibera sobre incidente de uniformização de jurisprudência e conflito de lei ou de ato normativo do poder público com a Constituição Federal, em matéria de sua competência.

De igual modo, é competência privativa do Plenário a fixação de coeficientes:

a) destinados ao cálculo das parcelas a serem entregues aos estados, Distrito Fede e municípios, à conta dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
b) destinados ao cálculo das parcelas que deverão ser entregues aos estados e ao Distrito Federal, sobre o produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados; e
c) destinados ao cálculo das parcelas que deverão ser entregues aos estados e ao Distrito Federal, sobre o produto da arrecadação da CIDE-combustíveis.

Naturalmente, também competirá ao Plenário deliberar sobre a contestação apresentada pelas unidades federadas dos cálculos desses coeficientes.

Todas as denúncias formuladas nos termos do art. 74, § 2º, da CF e que preencham os requisitos de admissibilidade, apuradas pelo TCU, serão apreciadas pelo Plenário.

6.1.2. Relacionamento com o Congresso Nacional e os Poderes da República

Compete ao Plenário deliberar acerca das solicitações do Congresso Nacional, incluindo:

a) pedido de informação ou solicitação sobre matéria da competência do Tribunal c lhe seja endereçado pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas casas, ou

por suas comissões;

b) solicitação de pronunciamento formulada pela comissão mista permanente de senadores e deputados referida no § 1º do art. 166 da CF, nos termos do § 1º do art. 72 da CF; e

c) relatório de auditoria e de inspeção realizadas em virtude de solicitação do Congresso Nacional, de suas casas e das respectivas comissões.

Também é restrito ao Plenário o exame de realização de fiscalizações em unidades do Poder Legislativo, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, da Presidência da República, do Tribunal de Contas da União, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público, bem como do Ministério Público da União e da Advocacia-Geral da União.

As consultas sobre matéria da competência do Tribunal, formuladas pelas autoridades indicadas no art. 264 do RITCU, serão decididas no Plenário.

6.1.3. Assuntos de natureza institucional

Essa classificação inclui:

a) toda matéria regimental ou normativa;
b) conflito de competência entre relatores;
c) qualquer assunto não incluído expressamente na competência das câmaras;
d) representação de equipe de fiscalização quando, no curso de fiscalização, verifica procedimento de que possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave;
e) proposta de acordo de cooperação e instrumento congênere, nas situações em q houver transferência de recursos financeiros;
f) planos de controle externo;
g) enunciados da Súmula da Jurisprudência do Tribunal;
h) propostas relativas a projeto de lei que o Tribunal deva encaminhar ao Poder Legislativo; e
i) deliberar sobre a lista tríplice dos Auditores (Ministros Substitutos) e dos membr do Ministério Público junto ao Tribunal, para preenchimento de cargo de Ministro.

6.1.4. Sanções de maior gravidade

Serão objeto de deliberação apenas pelo Plenário as propostas de sanções de maior

gravidade, como as que determinam a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública; ou declaram a inidoneidade de licitante fraudador; ou ainda que solicitam à Advocacia-Geral da União o arresto de bens de responsável. De igual modo, a adoção de medidas cautelares, resguardada, na última hipótese, a possibilidade de antecipação da medida pelo Relator ou pelo Presidente.

6.1.5. Recursos

Compete ainda ao Plenário deliberar acerca de todos os recursos contra suas decisões, dos recursos de revisão contra decisões das Câmaras e sobre os recursos contra decisões adotadas pelo Presidente sobre matéria administrativa.

O Plenário também será o colegiado que decidirá nas situações de empate de votação nas Câmaras – regra geral – excetuando-se as hipóteses que serão apresentadas no item 6.2.2.

Acresce que o Plenário ainda poderá avocar processos em razão de sua relevância, por sugestão de Ministro ou de Ministro Substituto convocado submetida ao colegiado; e deliberar sobre processos remetidos pelo Relator ou pelas Câmaras, exceto nas hipóteses de pedido de reexame, recurso de reconsideração e embargos de declaração apresentados contra suas próprias deliberações, bem como agravo interposto a despacho decisório proferido em processo de sua competência.

6.1.6. Deliberações de maior relevância

O novo RITCU (Resolução TCU nº 246/2011) acrescentou duas novas competências para o Plenário (inc. V e VI do art. 16 do RITCU):

- deliberar sobre propostas de fixação de entendimento de especial relevância par Administração Pública, sobre questão de direito, que somente poderão ser aprovadas por 2/3 dos Ministros, inclusive Ministros Substitutos convocados.
- deliberar sobre propostas de determinações de caráter normativo, de estudos so procedimentos técnicos, bem como daqueles em que se entender necessário o exame incidental de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público.

Note-se que para a fixação de entendimento de especial relevância para a Administração Pública, sobre questão de direito, é exigido que a aprovação se dê por 2/3 dos Ministros (seis votos favoráveis), inclusive Ministros Substitutos convocados.

6.2. CÂMARAS

A LOTCU, em seu art. 67, prevê que o TCU poderá dividir-se em Câmaras, mediante deliberação da maioria absoluta de seus Ministros titulares. Atualmente existem duas Câmaras (RITCU: art. 7º).

Cada Câmara é composta por quatro Ministros, indicados pelo Presidente na primeira sessão ordinária de cada ano. O Presidente não participa de nenhuma Câmara, mas, ao deixar o cargo, passa a integrar a Câmara a que pertencia seu sucessor. Junto a cada Câmara atua um representante do MPTCU. O Ministro Substituto atua, em caráter permanente, junto à Câmara para a qual for designado pelo Presidente do Tribunal. (RITCU: arts. 11 e 13). Atualmente, há dois Ministros Substitutos designados para cada Câmara. O ministro, ao ser empossado, passa a integrar a Câmara onde exista vaga (RITCU: art. 14).

Uma Câmara é presidida pelo Vice-Presidente do TCU e a outra pelo Ministro mais antigo em exercício no cargo. Na hipótese de substituição de Presidente de Câmara, nas ausências e impedimentos, assumirá o Ministro mais antigo em exercício no cargo dentre os integrantes daquela Câmara (RITCU: art.12).

São competências das Câmaras deliberar sobre (RITCU: art. 17):

I – prestação e tomada de contas, inclusive especial;

II – ato de admissão de pessoal da administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público federal;

III – a legalidade, para fins de registro, de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão a servidor público e a militar federal ou a seus beneficiários;

IV – representação, exceto a formulada por equipe de fiscalização que, com suporte em elementos concretos e convincentes, verifique a ocorrência de procedimento de que possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave;

V – realização de inspeção, exceto em unidades do Poder Legislativo, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, da Presidência da República, do Tribunal de Contas da União, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público, bem como do Ministério Público da União e da Advocacia-Geral da União;

VI – relatório de fiscalização, exceto de auditorias operacionais e as realizadas em virtude de solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas e das respectivas comissões, além das hipóteses dos dois incisos anteriores (IV e V);

VII – pedido de reexame, recurso de reconsideração e embargos de declaração apresentados contra suas próprias deliberações, bem como agravo interposto a despacho decisório proferido em processo de sua competência.

Observe-se que as exceções nos itens IV, V e VI referem-se a matérias de competência privativa do Plenário.

Registre-se, ainda, que, sempre que a matéria for julgada relevante, os assuntos de competência das Câmaras poderão ser incluídos na pauta do Plenário, à exceção dos previstos no item VII acima (RITCU: art. 17, § 1º).

6.2.1. Presidente de Câmara

As atribuições do Presidente de Câmara são distintas das do Presidente do TCU e estão especificadas no art. 33 do RITCU. Além de presidir as sessões, o Presidente de Câmara deverá:

- convocar sessões extraordinárias;
- relatar os processos que lhe forem distribuídos;
- proferir voto nos processos submetidos à deliberação da respectiva Câmara;
- apresentar ao colegiado as questões de ordem e resolver os requerimentos que sejam formulados, sem prejuízo de recurso para a respectiva Câmara;
- encaminhar ao Presidente do Tribunal os assuntos da atribuição deste, bem com as matérias da competência do Plenário;
- convocar Ministro Substituto para substituir Ministro;
- decidir sobre pedido de sustentação oral relativo a processo a ser submetido à respectiva Câmara;
- assinar as deliberações da Câmara;
- aprovar as atas da Câmara, submetendo o ato para homologação na próxima sessão ordinária; e
- cumprir e fazer cumprir as deliberações da Câmara.

6.2.2. Empate nas votações de Câmara

Em caso de empate nas votações de Câmara, os processos são – regra geral – encaminhados para deliberação pelo Plenário. Para tanto, deverá o Ministro ou Ministro Substituto convocado que tenha proferido em primeiro lugar o voto divergente ao do Relator formalizar sua declaração de voto.

As exceções previstas são: pedidos de reexame, recursos de reconsideração e embargos de declaração contra suas próprias deliberações, além de agravo interposto a despacho decisório proferido em processo de sua competência.

Nesses casos, o RITCU prevê que se aplicam as mesmas regras do empate em Plenário (§§ 1º, 2º e 3º do art. 124 do RITCU): a) voto de desempate pelo Presidente da

Câmara; b) se o Presidente declarar impedimento ou suspeição no momento do desempate, a votação será reiniciada com a convocação de um Ministro Substituto presente à sessão, apenas para esse fim, observada a ordem de antiguidade no cargo; e c) se não for possível convocá-lo para a mesma sessão, o processo será incluído em pauta em nova data, reiniciando-se a votação a partir do ponto em que foi registrado o empate.

Todavia, a hipótese do § 1º conduziria a um duplo voto do Presidente da Câmara. Assim, a solução efetiva que tem sido adotada é a convocação de um Ministro Substituto.

IMPORTANTE

Em diversos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais também existem Câmaras, compostas por três Conselheiros e um ou mais Conselheiros Substitutos.

Quadro-resumo das principais competências do Plenário e das Câmaras

Plenário	Câmaras
Contas do Presidente da República	Processos de contas e TCEs.
Solicitações do Congresso Nacional	Atos de admissão e concessão.
Constitucionalidade de leis ou atos normativos	Representação, exceto a formulada por equipe de fiscalização que verifique a ocorrência de procedimento de que possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave.
Fixação de coeficientes do FPE/FPM	Realização de inspeção, exceto em unidades do Poder Legislativo, do STF, dos Tribunais Superiores, da Presidência da República, do TCU, do MPU, da AGU, do CNJ e do CNMP.
Auditorias operacionais	Relatório de fiscalização, exceto de auditorias operacionais e as realizadas em virtude de solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas e das respectivas comissões.
Recursos de revisão contra decisões das Câmaras	Pedido de reexame, recurso de reconsideração e embargos de declaração apresentados contra suas próprias deliberações, bem como agravo interposto a despacho decisório proferido em processo de sua competência.

DÚVIDA FREQUENTE

Pode uma Câmara funcionar somente com Ministros Substitutos?

Sim. É uma hipótese de reduzida probabilidade, mas regimentalmente possível. A Câmara é composta por quatro Ministros e o quórum para deliberar é de três Ministros ou Ministros Substitutos convocados. Quando um Ministro se afasta (férias etc.), é substituído por um Ministro Substituto convocado. O TCU tem quatro Ministros Substitutos. Assim, se houver afastamento simultâneo de três Ministros de uma Câmara, ela funcionará com um Ministro e três Ministros Substitutos. Se esse Ministro se ausentar de uma Sessão, ela poderá deliberar com quatro Ministros Substitutos. Recentemente, no TCE de Rondônia, uma sessão do Plenário foi realizada apenas com a presença de Conselheiros Substitutos, depois que todos os Conselheiros se declararam suspeitos ou impedidos em relação a determinados processos. Por sua vez, desde abril de 2017, com o afastamento judicial de seis Conselheiros, o TCE-RJ tem funcionado com uma Conselheira e três Conselheiros Substitutos.

6.3. PRESIDÊNCIA

6.3.1. Eleição

O Presidente do TCU é eleito para mandato correspondente a um ano civil, permitida a reeleição apenas por um período de igual duração.

Somente votam os Ministros.

A eleição realizar-se-á em escrutínio secreto, na última sessão ordinária do mês de dezembro, ou, em caso de vaga eventual, na primeira sessão ordinária após sua ocorrência (LOTCU: art. 69, § 1º), exigida a presença de, pelo menos, cinco Ministros titulares, inclusive o que presidir o ato. Ainda que em gozo de licença, férias, ou ausentes com causa justificada, os Ministros poderão tomar parte nas eleições mediante envio de sobrecartas contendo seu voto. Considerar-se-á eleito o Ministro que obtiver a maioria dos votos. Não alcançada esta, proceder-se-á a novo escrutínio entre os dois mais votados, decidindo-se, afinal, entre estes, caso nenhum consiga a maioria dos votos, pelo que tiver maior antiguidade no cargo de Ministro do Tribunal.

A eleição será efetuada pelo sistema de cédula única, obedecidas as seguintes regras:

I. o ministro que estiver presidindo a sessão chamará, na ordem de antiguidade, o ministros, que colocarão na urna os seus votos, contidos em invólucros fechados;

II. o ministro que não comparecer à sessão poderá enviar à Presidência o seu voto, em sobrecarta fechada, na qual será declarada a sua destinação; e

III. as sobrecartas contendo os votos dos ministros ausentes serão depositadas na urna, pelo Presidente, sem quebra de sigilo.

A eleição do Presidente precede a do Vice-presidente.

Na hipótese de vaga, a eleição será realizada na primeira sessão ordinária após sua ocorrência (LOTCU: art. 69, § 1º; RITCU: art. 29, § 1º). O eleito para a vaga que ocorrer antes do término do mandato exercerá o cargo no período restante. Todavia, não se procederá a nova eleição se a vaga ocorrer dentro dos sessenta dias anteriores ao término do mandato.

A posse do Presidente e do Vice-Presidente do Tribunal, eleitos para entrarem em exercício a partir de 1º de janeiro do ano seguinte ao da eleição, será dada em sessão extraordinária a ser realizada até 16 de dezembro.

Por ocasião de suas ausências e impedimentos, por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal, o Presidente será substituído pelo Vice-Presidente ou, na ausência ou impedimento deste, pelo Ministro mais antigo em exercício no cargo (RITCU: art. 8º, caput e § 1º).

IMPORTANTE

Na letra do RITCU, art. 7º, o Presidente é considerado órgão do Tribunal.

6.3.2. Competências do Presidente

Ao Presidente do TCU são atribuídas competências de direção, de gestão e de representação. No art. 28, o RITCU estabelece as competências do Presidente em 44 incisos, dentre os quais, selecionamos:

I. De direção:
   a) dirigir os trabalhos e superintender a ordem e a disciplina do Tribunal e de sua Secretaria;
   b) presidir as sessões plenárias;
   c) convocar sessão extraordinária do Plenário;
   d) apresentar ao Plenário as questões de ordem e resolver os requerimentos que lhe sejam formulados, sem prejuízo de recurso ao Plenário;
   e) proferir voto de desempate em processo submetido ao Plenário;
   f) votar quando se apreciar inconstitucionalidade de lei ou de ato do poder

público;

g) votar quando se apreciarem processos que envolvam matéria administrativ e projetos de atos normativos;

h) relatar e votar quando se apreciar agravo contra despacho decisório de sua autoria; i) submeter ao Plenário a proposta relativa a projeto de lei que o Tribunal deva encaminhar ao Poder Legislativo;

j) despachar os processos e documentos urgentes e determinar a realização d inspeção na hipótese de afastamento legal do relator no período de recesso;

k) decidir sobre pedidos de vista e de cópia de peça de processo formulados pelas partes interessadas;

l) decidir sobre pedido de sustentação oral relativo a processo a ser submetid ao Plenário;

m) designar os presidentes das Câmaras e definir a sua composição;

n) designar os Ministros Substitutos para atuarem, em caráter permanente, junto às Câmaras;

o) convocar Ministro Substituto para substituir Ministro;

p) elaborar a lista tríplice segundo o critério de antiguidade dos Ministros Substitutos;

q) submeter ao Plenário projeto de ato normativo fixando o valor do dano ao erário a partir do qual a tomada de contas especial será, desde logo, encaminhada ao Tribunal para julgamento; e

r) designar ministro para exercer a função de Ministro-Ouvidor no Tribunal de Contas da União, para exercício por um ano civil, permitida a recondução.

II. De gestão:

a) dar posse aos Ministros, Ministros Substitutos, membros do Ministério Públi junto ao Tribunal e dirigentes das unidades da Secretaria; b) expedir atos de nomeação, admissão, exoneração, remoção, dispensa, aposentadoria e outros atos relativos aos servidores do Quadro de Pessoal da Secretaria, os quais serão publicados no DOU e no Boletim do Tribunal;

c) diretamente ou por delegação, movimentar as dotações e os créditos orçamentários próprios e praticar os atos de administração financeira, orçamentária e patrimonial necessários ao funcionamento do Tribunal.

d) decidir as questões administrativas;

e) cumprir e fazer cumprir as deliberações do Plenário;

f) expedir atos concernentes às relações jurídico-funcionais dos Ministros,

Ministros Substitutos e membros do Ministério Público; e

g) efetuar as nomeações para cargos efetivos e em comissão e as designaçõe para funções de confiança no quadro de pessoal da Secretaria do Tribunal, bem como as exonerações e dispensas;

III. De representação:

a) representar o Tribunal perante os Poderes da União, dos estados e municípios, e demais autoridades.

Ademais, em caráter excepcional e havendo urgência, o Presidente poderá decidir sobre matéria da competência do Tribunal, submetendo o ato à homologação do Plenário na primeira sessão ordinária subsequente (RITCU: art. 29).

Dos atos e decisões administrativas do Presidente caberá recurso ao Plenário (LOTCU: art. 30). Tal recurso tem natureza administrativa, não se confundindo com os recursos de natureza processual que serão apresentados no Capítulo 13, e será, no que couber, regulado pela Lei Geral do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999).

IMPORTANTE

Há uma inconsistência entre o art. 70, II, da LOTCU e o art. 28, XXI, c/c art. 59, § 1º, do RITCU. Segundo o primeiro, compete ao Presidente dar posse aos membros do MPTCU; já o RITCU prevê que o Presidente dará posse ao Procurador-Geral do MPTCU e que os demais membros do MPTCU tomam posse perante o Procurador-Geral. Na prática, é esse último procedimento que tem sido adotado. Assim, o Presidente dá posse ao Procurador-Geral do MPTCU e este aos demais membros.

6.4. VICE-PRESIDÊNCIA

São competências do Vice-Presidente:

I. substituir o Presidente em suas ausências e impedimentos por motivo de licença férias ou outro afastamento legal, e sucedê-lo, no caso de vaga;
II. presidir uma das Câmaras;
III. exercer as funções de Corregedor;
IV. colaborar com o Presidente no exercício de suas funções, quando solicitado.

O Vice-Presidente, em suas ausências e impedimentos, por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal, será substituído nas funções de Corregedor pelo Ministro mais antigo em exercício no cargo (RITCU: art. 8º, § 2º).

6.5. CORREGEDORIA

O Corregedor tem a incumbência de exercer os encargos de inspeção e correição geral permanentes; relatar os processos administrativos referentes a deveres dos membros do Tribunal e dos servidores da Secretaria; auxiliar o Presidente nas funções de fiscalização e supervisão da ordem e da disciplina do Tribunal e de sua Secretaria; e apresentar ao Plenário, até a última sessão do mês de fevereiro do ano subsequente, relatório das atividades da Corregedoria (RITCU: art. 32).

IMPORTANTE

Em alguns Tribunais de Contas Estaduais e Municipais a função de Corregedor não é atribuída ao Vice-Presidente, mas a outro Conselheiro eleito especificamente para exercê-la. Em outros, existe também a função de Ouvidor.

6.6. MINISTROS

Demais das regras constitucionais referentes a critérios de escolha e requisitos de nomeação, assinale-se que os Ministros do TCU gozarão das seguintes garantias e prerrogativas:

I. vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;
II. inamovibilidade; e
III. irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o teto previsto na Constituição Federal.

IMPORTANTE

Com relação à aposentadoria dos Ministros, a norma prevista no caput e no inciso IV do parágrafo único do art. 73 da LOTCU foi revogada tacitamente pela EC nº 20/1998 que a incluiu dentro da regra geral de aposentadoria dos servidores públicos, fixada no art. 40 da CF. Além disso, o ato de aposentadoria de Ministro do TCU, assim como o de Ministro Substituto, é um decreto assinado pelo Presidente da República.

É vedado ao Ministro do Tribunal de Contas da União (LOTCU: art. 74):

I – exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério;

II – exercer cargo técnico ou de direção de sociedade civil, associação ou fundação, de qualquer natureza ou finalidade, salvo de associação de classe, sem remuneração;

III – exercer comissão remunerada ou não, inclusive em órgãos de controle da administração direta ou indireta, ou em concessionárias de serviço público;

IV – exercer profissão liberal, emprego particular, comércio, ou participar de sociedade comercial, exceto como acionista ou cotista sem ingerência;

V – celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, empresa pública, sociedade de economia mista, fundação, sociedade instituída e mantida pelo poder público ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes para todo e qualquer contratante;

VI – dedicar-se à atividade político-partidária.

No art. 39, VII, do RITCU, acrescenta-se a seguinte vedação: manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou emitir juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício de magistério.

Nos Tribunais de Contas dos Estados e TCMs aplicam-se aos Conselheiros garantias, prerrogativas e vedações similares.

A LOTCU foi de certa forma pioneira na prevenção da grande praga nacional que é o nepotismo ao estipular, no art. 76, que não podem ocupar, simultaneamente, cargos de Ministro, parentes consanguíneos ou afins, na linha reta ou na colateral, até o segundo grau.

Também é vedado a Ministro, Ministro Substituto e membro do MPTCU intervir em processo de interesse próprio, de cônjuge ou de parente consanguíneo ou afim, na linha reta ou na colateral, até o segundo grau (LOTCU: art. 94), ou ainda de amigo íntimo ou inimigo capital, assim como em processo em que tenha funcionado como advogado, perito, representante do Ministério Público ou servidor da Secretaria do Tribunal ou do Controle Interno (RITCU: art. 39, VIII).

Por fim, segundo o inc. IX do art. 39 do RITCU, ao membro do Tribunal é vedado atuar em processo quando nele estiver postulando, como advogado da parte, o seu cônjuge ou qualquer parente seu, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o segundo grau. Nesse caso, o impedimento só se verifica quando o advogado já estava exercendo o patrocínio da causa; sendo, porém, vedado ao advogado pleitear no processo, a fim de criar o impedimento do ministro.

Nas suas ausências ou impedimentos por motivo de licença, férias ou outro

afastamento legal, os Ministros serão substituídos, mediante convocação do Presidente do Tribunal, pelos Ministros Substitutos, observada a ordem de antiguidade no cargo, ou a maior idade, no caso de idêntica antiguidade (LOTCU: art. 63). Na hipótese de vacância de cargo de Ministro, em virtude de aposentadoria, morte, exoneração etc., o Presidente do Tribunal convocará Ministro Substituto para exercer as funções inerentes ao cargo vago, até novo provimento.

Além disso, os Ministros Substitutos serão também convocados para substituir Ministros, para efeito de quorum, sempre que os titulares comunicarem, ao Presidente do Tribunal ou da Câmara respectiva, a impossibilidade de comparecimento à sessão.

A antiguidade do Ministro será determinada consecutivamente pela posse, pela nomeação e pela idade (RITCU: art. 41).

Os Ministros, após um ano de exercício, terão direito a sessenta dias de férias por ano. O TCU, por motivo de interesse público, poderá determinar a disponibilidade ou a aposentadoria de Ministro ou Ministro Substituto, nos termos do art. 50 do RITCU, assegurada a ampla defesa.

6.7. MINISTROS SUBSTITUTOS (AUDITORES)

Os Ministros Substitutos (Auditores), em número de quatro, serão nomeados pelo Presidente da República, dentre os cidadãos que satisfaçam os requisitos exigidos para o cargo de Ministro do TCU, mediante concurso público de provas e títulos, observada a ordem de classificação. Para esse concurso, será considerado título o exercício, por mais de dez anos, de cargo da carreira de Controle Externo do Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal (LOTCU: art. 77, parágrafo único). Como visto no Capítulo 2, por força da Lei nº 12.811/2013, os Auditores passaram a ser chamados de Ministros Substitutos, designação que melhor corresponde às suas atribuições.

IMPORTANTE

O art. 77 da LOTCU previa o número de três Ministros Substitutos (Auditores) para o TCU. Em 2008, a Lei nº 11.854/2008 criou mais um cargo de Ministro Substituto, totalizando quatro e alterando, indiretamente, a LOTCU.

O Ministro Substituto, quando não convocado para substituir Ministro, presidirá à instrução dos processos que lhe forem distribuídos, relatando-os com proposta de decisão a ser votada pelos integrantes do Plenário ou da Câmara para a qual estiver designado. Nessa hipótese, embora seja o autor da proposta, não tem direito de voto.

Todavia, quando convocado, além de apresentar seu Relatório, o Ministro Substituto

proferirá seu voto no Plenário ou nas Câmaras. Nas Atas do Tribunal, a distinção é feita enumerando-se os Ministros presentes, os Ministros Substitutos convocados e os Ministros Substitutos presentes.

DÚVIDA FREQUENTE

O Ministro Substituto pode solicitar vista de processo?

Segundo o art. 53 do RITCU, o Ministro Substituto, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias, impedimentos e subsídio do titular, e gozará, no Plenário e na Câmara em que estiver atuando, dos direitos e prerrogativas a este assegurados. Por sua vez, dispõe o art. 112 que, na fase de discussão, qualquer Ministro ou Ministro Substituto convocado poderá pedir vista do processo.

Aplicam-se aos Ministros Substitutos as vedações previstas para os Ministros. Após sua posse, o Ministro Substituto somente perderá o cargo por sentença judicial transitada em julgado.

Nos Tribunais de Contas dos Estados, o número de Auditores (Conselheiros Substitutos) varia bastante. São três em Minas Gerais e no Ceará, cinco em Santa Catarina, sete em São Paulo e no Paraná, nove em Pernambuco, quinze em Tocantins. A denominação do cargo também não é uniforme, sendo mais frequentes as de Conselheiro Substituto e Auditor Substituto de Conselheiro.

Alguns Estados, como Rio de Janeiro e Bahia, não previram nas suas Constituições ou Leis Orgânicas a existência de Substitutos dos Conselheiros. Somente em 2012 foi aprovada uma PEC à Constituição fluminense instituindo o cargo de Conselheiro Substituto no TCE-RJ. Tal omissão, a par de criar dificuldades operacionais para o funcionamento das Cortes, pela redução do quorum nas situações de vacância, férias e afastamento dos Conselheiros, produz uma distorção no processo de escolha: o Governador, dos três Conselheiros que lhe compete indicar, deveria escolher um entre os Conselheiros Substitutos do Tribunal de Contas, sendo outro dentre os membros do MP de Contas e o terceiro de livre escolha. Ora, em inexistindo o cargo de Conselheiro Substituto, a ser preenchido por concurso, passa o Governador a poder indicar dois nomes de sua livre escolha para o cargo de Conselheiro, rompendo o princípio de simetria que devem os Tribunais de Contas dos Estados e TCMs seguir em relação ao modelo federal. Tal anomalia já foi declarada inconstitucional pelo STF no exame de diversas ADIs. Alguns Estados, todavia, ainda relutam e procrastinam a adoção das necessárias medidas corretivas.

O Tribunal julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT – contra o art. 2º da EC nº 54/2003, do Estado do Ceará e contra a alínea c do inciso II do § 2º do art. 79 da Constituição estadual que estabeleceram ser de livre escolha do governador o provimento de vaga, respectivamente, de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios, na hipótese de falta de Auditor ou de membro do Ministério Público especial junto aos referidos tribunais de contas. Declarou-se a inconstitucionalidade por omissão em relação à criação das carreiras de Auditores e de membros do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a impedir o atendimento do modelo federal (CF, art. 73, § 2º, e art. 75 – verbete 653 da Súmula do STF), bem como a inconstitucionalidade da alínea c do inciso II do § 2º do art. 79 da Constituição estadual, já que, não obstante a comprovada existência dos cargos no Tribunal de Contas dos Municípios, a possibilidade de livre escolha do governador para o provimento dos mesmos estaria em desconformidade com o citado modelo (ADI 3.276, Rel. Min. Eros Grau, Informativo 390).

QUESTÃO POLÊMICA

Existe limite mínimo de idade para a posse como Ministro ou Conselheiro Substituto? No TCU sim. Em alguns TCEs e TCMs não. Se o Auditor é o substituto potencial do Ministro do TCU ou do Conselheiro do TCE ou TCM, é certo que para o exercício da substituição deve satisfazer todos os requisitos exigidos do titular. No art. 77 da LOTCU, prevê-se que os Ministros Substitutos serão nomeados desde que satisfaçam os requisitos exigidos para o cargo de Ministro do TCU, inclusive a idade mínima de trinta e cinco anos. Todavia, em algumas Leis Orgânicas de TCEs e TCMs, essa exigência não é feita. A título de exemplo, na LO do TCE-SC (LC nº 202/2000), o tema é assim tratado: Art. 98 – Os Auditores, em número de cinco, nomeados pelo Governador do Estado, após aprovação em concurso público de provas e títulos, entre bacharéis em Direito, ou Economia, ou Administração ou em Contabilidade, terão, quando em substituição a Conselheiro, os mesmos vencimentos, garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de Juiz de Direito da última entrância. Como se observa, não foi estabelecida restrição quanto à idade. O tema foi objeto de deliberação do STF:

EMENTA: Recurso extraordinário. Limite mínimo de idade para inscrição em concurso público de Auditor Substituto de Conselheiro do Tribunal de Contas do

Estado. 2. Acórdão que entendeu ser ofensivo aos arts. 7º, XXX, e 39, § 2º, da Constituição Federal, estabelecimento de limite mínimo de idade para inscrição em concurso público de Auditor Substituto. 3. Inexistência de expressa referência na lei a limite mínimo de idade para investidura em cargo de Auditor. 4. A Lei Orgânica limita-se a definir em quais situações os Auditores substituirão os Conselheiros. Incabível, na espécie, restringir, no Edital do Concurso, o que a lei não limitou. 5. Recurso extraordinário não conhecido. (RE 182.432, 2ª T., Rel. Néri da Silveira, DJ 5/4/2002)

Por conseguinte, se não houver previsão de limite mínimo de idade na respectiva Lei Orgânica, não poderá haver restrição de idade para a participação em concurso público e consequente posse no cargo de Conselheiro Substituto. Todavia, o Conselheiro Substituto somente poderá substituir efetivamente o Conselheiro, nas hipóteses legais previstas, após completar trinta e cinco anos de idade.

6.8. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

6.8.1. Composição

O MP junto ao TCU, ao qual se aplicam os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, compõe-se de um Procurador-Geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, bacharéis em Direito.

A carreira do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União é constituída pelos cargos de subprocurador-geral e procurador. O ingresso na carreira far-se-á no cargo de procurador, mediante concurso público de provas e títulos, enquanto a promoção ao cargo de subprocurador-geral far-se-á, alternadamente, por antiguidade e merecimento. Caberá ao Procurador-Geral baixar o edital do concurso bem como homologar seu resultado final. Os membros do Ministério Público tomam posse perante o Procurador-Geral.

Aos membros do MPTCU aplicam-se, subsidiariamente, no que couber, as disposições da Lei Orgânica do Ministério Público da União, pertinentes a direitos, garantias, prerrogativas, vedações, regime disciplinar e forma de investidura no cargo inicial da carreira. Os membros do Ministério Público terão direito a sessenta dias de férias por ano, de acordo com escala aprovada pelo Procurador-Geral no mês de dezembro.

IMPORTANTE

Existem sete – e não oito – membros do MPTCU, uma vez que o Procurador-Geral é nomeado dentre os integrantes da carreira.

O MPTCU não dispõe de estrutura administrativa própria, contando com o apoio administrativo e de pessoal da Secretaria do Tribunal.

IMPORTANTE

Não se deve confundir as equivalências entre cargos de hierarquia semelhante. Ministro do TCU em relação a Ministro do STJ [arr] mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens (CF). Auditor em relação a Ministro do TCU, quando em substituição [arr] mesmas garantias, impedimentos (CF), vedações (LOTCU), subsídio, direitos e prerrogativas (RITCU). Membro do MPTCU em relação a membro do MP [arr] mesmos direitos, vedações, forma de investidura (CF), garantias, prerrogativas e regime disciplinar (LOTCU).

6.8.2. Procurador-Geral

O Procurador-Geral do MPTCU será nomeado pelo Presidente da República, entre integrantes da carreira, para exercer mandato de dois anos, permitida a recondução, tendo tratamento protocolar, direitos e prerrogativas correspondentes aos de cargo de Ministro do Tribunal.

O Procurador-Geral toma posse em sessão extraordinária do Tribunal, podendo fazê-lo perante o Presidente, em período de recesso.

Em caso de vacância do cargo de Procurador-Geral, o Presidente do Tribunal encaminhará ao Presidente da República lista contendo o nome de todos os integrantes da carreira do Ministério Público, por ordem de antiguidade e com a indicação dos seus respectivos cargos. O Presidente da República pode escolher qualquer integrante da lista, até mesmo o de menor tempo na carreira.

Em caso de vacância e em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal, o Procurador-Geral será substituído pelos subprocuradores-gerais e, na ausência destes, pelos procuradores, observada, em ambos os casos, a ordem de antiguidade da posse, da nomeação e de classificação no concurso público de ingresso na carreira, sucessivamente.

O Procurador-Geral baixará as instruções definindo as atribuições dos subprocuradores-gerais e procuradores, disciplinando os critérios de promoção dos procuradores e os serviços internos do Ministério Público junto ao Tribunal.

DÚVIDA FREQUENTE

A exemplo do Presidente do TCU, que somente pode ser reeleito uma vez, o Procurador-Geral do MPTCU também só pode ser reconduzido uma vez? Não. A matéria é disciplinada no § 1º do art. 58 do RITCU, que não estipula nenhuma restrição a sucessivas reconduções. Outra diferença significativa é que o mandato de Presidente do TCU é de um ano e o de Procurador-Geral do MPTCU, de dois anos. Há regras específicas para cada TCE ou TCM.

6.8.3. Competências

O art. 81 da LOTCU atribui competências ao Procurador-Geral do MPTCU, cuja missão é definida como de guarda da lei e fiscal de sua execução. As principais são as seguintes:

- promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o TCU as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário;
- comparecer às sessões do Tribunal e dizer de direito, verbalmente ou por escrito em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas e nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões;
- promover junto à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, perante os dirigentes das entidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas da União, as medidas relativas à cobrança judicial da dívida e ao arresto de bens previstas na LOTCU, remetendo-lhes a documentação e instruções necessárias;
- interpor os recursos permitidos em lei e previstos no RITCU; e
- requerer as providências necessárias ao saneamento dos autos (LOTCU: art. 40) ao afastamento cautelar do responsável (LOTCU: art. 44).

O Procurador-Geral poderá conceder delegação aos subprocuradores-gerais e procuradores para exercer essas funções.

IMPORTANTE

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União não integra o Ministério Público Federal. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas de Estado ou dos Municípios não integra o respectivo Ministério Público Estadual. Nos termos do art. 128 da CF, o Ministério Público abrange:

I. o Ministério Público da União, que compreende:

a) o Ministério Público Federal;
b) o Ministério Público do Trabalho;
c) o Ministério Público Militar;
d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

II. os Ministérios Públicos dos Estados.

A seguir, algumas relevantes deliberações do STF acerca do Ministério Público de Contas.

> O Tribunal, por maioria, julgou procedente o pedido e declarou a inconstitucionalidade da expressão 'a que se aplicam as disposições sobre o Ministério Público, relativas à autonomia administrativa e financeira, à escolha, nomeação e destituição do seu titular e à iniciativa de sua lei de organização', constante do referido dispositivo estadual, por entender que a Constituição Federal, a teor do disposto no art. 130, apenas estendeu aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas as disposições pertinentes aos direitos, vedações e forma de investidura do Ministério Público comum. Considerou-se caracterizada, ainda, a ofensa ao art. 73, da CF, tendo em conta o fato de que, por integrar o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas o próprio Tribunal de Contas, seria deste último a competência para a iniciativa das leis concernentes à estrutura orgânica do parquet que perante ele atua. Vencidos os Ministros Marco Aurélio e Carlos Britto, que consideravam que a autonomia conferida pela norma impugnada objetivou proporcionar a atuação independente do MP junto aos Tribunais de Contas, harmonizando-se com os arts. 25, 127 e 130, da CF (ADI 2.378, Rel. Min. Maurício Corrêa, Informativo 348).
>
> O Tribunal julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Procurador-Geral da República para declarar a inconstitucionalidade do (...) que preveem a atuação de Procuradores de Justiça estadual junto ao Tribunal de Contas estadual, em substituição aos membros do Ministério Público especial, estabelecem que os membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas integrarão o quadro único do Ministério Público Estadual e criam cargos de Promotor de Justiça de Entrância Especial para exercício junto ao Tribunal de Contas (ADI 3.192, Rel. Min. Eros Grau, Informativo 428).

Existe uma ativa organização que é a Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON, cujo portal na Internet é www.ampcon.org.br, no qual podem ser pesquisados muitos dados adicionais acerca do tema.

DÚVIDA FREQUENTE

Em quais matérias não é obrigatória a audiência do MPTCU?

Segundo a LOTCU, é obrigatória a audiência do MPTCU nas seguintes matérias:

a) processos de tomada ou prestação de contas; e
b) processos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões.

Ademais, o RITCU precisa que, exceto nos embargos de declaração, no agravo e no pedido de reexame em processo de fiscalização de ato ou contrato, é obrigatória a audiência do Ministério Público em todos os recursos, ainda que o recorrente tenha sido ele próprio. Assim, **não é** obrigatória a audiência do MPTCU nas seguintes matérias:

a) embargos de declaração, agravos e pedidos de reexame em processo de fiscalização de atos e contratos;
b) denúncias;
c) representações;
d) processos de fiscalização;
e) processos de consulta; e
f) processos relativos a solicitações do Congresso Nacional.

Todavia, nada impede que, mesmo não sendo obrigatória, essa audiência seja efetuada, a critério do Relator. Por fim, segundo o § 1º do art. 280 do RITCU, o Relator poderá deixar de encaminhar os autos ao Ministério Público, solicitando sua manifestação oral na sessão de julgamento quando, nos recursos, apresentar ao colegiado proposta de:

I – não conhecimento;
II –correção de erro material; e
III –evidente conteúdo de baixa complexidade que não envolva o mérito.

6.8.4. Ministério Público de Contas nos TCEs e TCMs

Há muita diversidade na organização dos Ministérios Públicos especializados que funcionam junto aos TCs estaduais e municipais, genericamente chamados de Ministério Público de Contas. O grau de autonomia orçamentária e administrativa varia bastante, assim como o número de integrantes e as regras de escolha do Procurador-Geral. A especificidade de cada MPC deve ser estudada na respectiva Lei Orgânica e Regimento Interno.

6.9. ELABORAÇÃO DE LISTA TRÍPLICE

O art. 36 do RITCU disciplina o processo de elaboração de lista tríplice, a ser encaminhada ao Presidente da República, na hipótese de ocorrência de vaga de cargo de Ministro a ser provida por Ministro Substituto ou por membro do Ministério Público junto ao Tribunal.

No prazo de quinze dias contados da data da ocorrência da vaga, o Presidente convocará sessão extraordinária para deliberar sobre a respectiva lista tríplice.

O quorum para deliberar sobre a lista tríplice será de, pelo menos, cinco Ministros, incluindo o que presidir o ato.

A lista tríplice obedecerá, alternadamente, ao critério de antiguidade e de merecimento.

Quando o preenchimento da vaga deva obedecer ao critério de antiguidade:

a) no caso de vaga a ser provida por Ministro Substituto, caberá ao Presidente elaborar a lista tríplice; e
b) se o provimento for destinado a membro do Ministério Público, a elaboração da lista caberá ao Procurador-Geral.

Em ambos os casos, as listas deverão ser submetidas ao Plenário. As regras que definem os critérios de antiguidade geralmente constam nas leis orgânicas e nos regimentos internos.

Na hipótese de vaga a ser preenchida segundo o critério de merecimento, o Presidente apresentará ao Plenário, conforme o caso, a lista dos nomes dos Ministros Substitutos ou dos membros do Ministério Público que possuam os requisitos constitucionais, cabendo ao Procurador-Geral elaborar lista sêxtupla para os fins de formação da lista tríplice pelo Tribunal.

Cada Ministro escolherá três nomes, se houver, de Ministros Substitutos ou de membros do Ministério Público.

O Presidente chamará, na ordem de antiguidade, os Ministros, que colocarão na urna os votos contidos em invólucro fechado.

Os três nomes mais votados, se houver, constarão da lista tríplice a ser encaminhada ao Presidente da República. Em todas as hipóteses, o Presidente da República poderá escolher qualquer dos nomes constantes da lista tríplice, sendo sua escolha submetida à aprovação do Senado, nos termos do art. 73 da CF.

DÚVIDA FREQUENTE

E se não houver três nomes aptos a comporem a lista tríplice?

Neste caso, a lista será composta de um ou dois nomes, conforme o caso. "Mandado

de segurança. Elaboração de lista singular para preenchimento de cargo de ministro do TCU. Pedido de elaboração de nova lista tríplice. Limite objetivo de idade não admite exceções, CF, art. 73, § 1º. A lista deve ser tríplice quando houver candidatos aptos" (MS 23.968, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14/4/2008, Plenário, DJE de 13/6/2008.)

6.10. SECRETARIA DO TRIBUNAL

A Secretaria do Tribunal destina-se a atender às atividades de apoio técnico e administrativo da Corte (RITCU: art. 10), dispondo de quadro próprio de pessoal, organizado em plano de carreira, disciplinado pelas Leis nºs 10.356/2001, 10.930/2004, 11.789/2008 e 12.776/2012. Além das unidades em Brasília, como a Secretaria Geral de Controle Externo, a Secretaria Geral de Administração, a Secretaria-Geral da Presidência e o Instituto Serzedello Corrêa, existem Secretarias de Controle Externo – SECEX – sediadas nas capitais de todos os estados brasileiros.

O art. 86 da LOTCU estabelece como obrigações do servidor que exerce funções específicas de controle externo no Tribunal de Contas da União:

I. manter, no desempenho de suas tarefas, atitude de independência, serenidade e imparcialidade;
II. representar à chefia imediata contra os responsáveis pelos órgãos e entidades s sua fiscalização, em casos de falhas e/ou irregularidades;
III. propor a aplicação de multas, nos casos previstos no Regimento Interno; e
IV. guardar sigilo sobre dados e informações obtidos em decorrência do exercício de suas funções e pertinentes aos assuntos sob sua fiscalização, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à chefia imediata.

A esses servidores, quando credenciados pelo Presidente do Tribunal ou, por delegação deste, pelos dirigentes das Unidades Técnicas da Secretaria do Tribunal, para desempenhar funções de Auditoria, de inspeções e diligências expressamente determinadas pelo Tribunal ou por sua Presidência, são asseguradas as seguintes prerrogativas:

I. livre ingresso em órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas União;
II. acesso a todos os documentos e informações necessários à realização de seu trabalho; e

III. competência para requerer, nos termos do Regimento Interno, aos responsáveis pelos órgãos e entidades objeto de inspeções, Auditorias e diligências, as informações e os documentos necessários para instrução de processos e relatórios de cujo exame esteja expressamente encarregado por sua chefia imediata.

As atribuições dos Auditores Federais de Controle Externo – AUFCs – encontram-se definidas na Resolução nº 154/2002 e suas alterações. Conforme esse normativo, o exercício do cargo de AUFC consiste em desenvolver atividades de planejamento, coordenação e execução relativas à fiscalização e ao controle externo da arrecadação e aplicação de recursos da União, bem como da administração desses recursos, examinando a legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade, em seus aspectos financeiro, orçamentário, contábil, patrimonial e operacional, dos atos daqueles que devam prestar contas ao Tribunal. Para tanto, incumbe aos AUFCs:

I. examinar, instruir, organizar e acompanhar processos, documentos e informaçõe relativos a matérias de controle externo ou administrativa que lhe sejam distribuídos;
II. instruir processos relativos a contas, atos sujeitos a registro e fiscalização de atc e contratos que, por força de disposições constitucionais, legais ou regulamentares, são apresentados ao Tribunal;
III. propor, planejar, executar e coordenar trabalhos de fiscalização, em suas diversa modalidades, nas unidades, áreas, programas projetos ou atividades vinculadas às competências do Tribunal de Contas da União, com a elaboração dos respectivos relatórios e exame de recursos;
IV. quando devidamente designado ou autorizado, colaborar com o Congresso Nacional ou suas Comissões, com o Poder Judiciário e outros órgãos da Administração, em matéria afeta ao Tribunal;
V. compor e, quando for o caso, coordenar comissão, equipe de fiscalização e grupo de trabalho ou de pesquisa instituídos no âmbito do Tribunal ou em decorrência de acordos de cooperação ou convênios firmados pelo Tribunal de Contas da União;
VI. efetuar o cálculo das quotas referentes aos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
VII. calcular e atualizar débitos de processos de contas e de fiscalização; e VIII. executar outras tarefas que lhe sejam determinadas.

Os AUFCs são servidores federais estatutários, aplicando-se-lhes as disposições da Lei nº 8.112/1990.

Na etapa de instrução dos processos aplica-se aos servidores do TCU o mesmo impedimento previsto para os Ministros no inciso VIII do art. 39 do RITCU: atuar em processo de interesse próprio, de cônjuge, de parente consanguíneo ou afim, na linha reta ou na colateral, até o segundo grau, ou de amigo íntimo ou inimigo capital, assim como em processo em que tenha funcionado como advogado, perito, representante do Ministério Público ou servidor da Secretaria do Tribunal ou do Controle Interno.

6.11. OUVIDORIA

O TCU conta com uma Ouvidoria, regida pela Resolução nº 284/2016, que tem por finalidade propor diretrizes relativas à interlocução do Tribunal com o cidadão, bem como coordenar as ações delas decorrentes, de modo a contribuir para o aprimoramento do serviço prestado pelo TCU e, no que couber, pela Administração Pública em geral.

Compete à Ouvidoria, entre outras atribuições, receber – tanto em relação a serviço prestado pelo Tribunal, como com respeito a ato de gestão ou ato administrativo praticado por agente público a ele jurisdicionado e do próprio TCU – sugestões de aprimoramento, críticas, reclamações ou informações, além de coordenar, no âmbito do TCU, a gestão dos pedidos de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527/2011, zelando pelo cumprimento dos prazos de atendimento.

Quando receber informação contendo indício de irregularidade ou ilegalidade praticada por autoridade ou servidor do Tribunal ou de agente público jurisdicionado ao TCU, a Ouvidoria, conforme o caso, comunicará ao Presidente, ao Corregedor ou ao setor competente do TCU para que determinem os procedimentos cabíveis. A Ouvidoria é vinculada à Secretaria da Presidência do Tribunal.

Considerando a importância crescente da atuação do cidadão, objetivando o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade; a necessidade de assegurar a participação da sociedade no processo de melhoria das atividades desempenhadas pelo TCU; a urgência de que se revestem as solicitações encaminhadas pela sociedade, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) – marco indelével na transparência ao cidadão dos atos executados pela administração pública; e no intuito de fortalecimento das atividades de representação da ouvidoria, a Resolução TCU nº 258/2013 instituiu a função de Ministro Ouvidor, a ser exercida por ministro designado pelo Presidente do Tribunal de Contas da União, para exercício por um ano civil, permitida a recondução.

6.12. COMISSÕES

As comissões não estão previstas na LOTCU, mas apenas no RITCU (arts. 18 a 23). Destinam-se a colaborar com o desempenho das atribuições do TCU e podem ser temporárias ou permanentes.

Os integrantes das comissões são designados pelo Presidente entre os Ministros e Auditores do Tribunal e elas serão presididas pelo Ministro mais antigo de seus integrantes. As comissões permanentes compõem-se de três membros efetivos e um suplente, e as temporárias de dois ou mais membros.

São permanentes a Comissão de Regimento e a Comissão de Jurisprudência. À Comissão de Regimento compete, essencialmente, cuidar da atualização do Regimento Interno, mediante a apresentação de projetos de alteração do texto em vigor, e a emissão de parecer sobre projeto apresentado por Ministro ou sugestão oferecida por Auditor ou representante do Ministério Público. Terá, necessariamente, a participação do Ministro mais antigo no exercício do cargo.

A Comissão de Jurisprudência tem como atribuições manter a atualização e a publicação da Súmula da Jurisprudência do Tribunal; superintender os serviços de sistematização e divulgação da jurisprudência predominante do TCU, sugerindo medidas que facilitem a pesquisa de julgados ou processos; e propor que seja compendiada em súmula a jurisprudência do Tribunal, quando verificar que o Plenário e as Câmaras não divergem em suas decisões sobre determinada matéria.

6.13. CÓDIGO DE ÉTICA DOS SERVIDORES DO TCU

O Código de Ética dos Servidores do TCU – CESTCU foi instituído pela Resolução nº 226/2009, alterada pelas Resoluções nºs 238/2010 e 285/2016.

Nos considerandos, o TCU menciona sua missão institucional, assinalando que, para o seu cumprimento, os seus servidores devem ostentar elevados padrões de conduta e comportamento ético, pautados em valores incorporados e compartilhados por todos. Assim, o objetivo da Resolução é formalizar e publicizar tais padrões de conduta e comportamento, de modo a permitir que a sociedade e as demais entidades que se relacionem com o Tribunal possam assimilar e aferir a integridade e a lisura com que os servidores desempenham a sua função pública e realizam a missão da instituição.

A importância da formalização do CESTCU reside no fato de que a ética de uma instituição é, essencialmente, reflexo da conduta de seus servidores, que devem seguir um conjunto de princípios e normas, consubstanciando um padrão de comportamento irrepreensível.

Os princípios e valores fundamentais a serem observados pelos servidores do Tribunal de Contas da União no exercício do seu cargo ou função são elencados no art. 3º:

I – o interesse público, a preservação e a defesa do patrimônio público;
II – a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a transparência;
III – a honestidade, a dignidade, o respeito e o decoro;
IV – a qualidade, a eficiência e a equidade dos serviços públicos;
V – a integridade;
VI – a independência, a objetividade e a imparcialidade;
VII – a neutralidade político-partidária, religiosa e ideológica;
VIII – o sigilo profissional;
IX – a competência; e
X – o desenvolvimento profissional.

O art. 5º cuida dos deveres dos servidores do TCU, entre os quais:

I – resguardar, em sua conduta pessoal, a integridade, a honra e a dignidade de sua função pública, agindo em harmonia com os compromissos éticos assumidos neste Código e os valores institucionais;
II – proceder com honestidade, probidade e tempestividade, escolhendo sempre, quando estiver diante de mais de uma opção legal, a que melhor se coadunar com a ética e com o interesse público;
III – representar imediatamente à chefia competente todo e qualquer ato ou fato que seja contrário ao interesse público, prejudicial ao Tribunal ou à sua missão institucional, de que tenha tomado conhecimento em razão do cargo ou função;
IV – tratar autoridades, colegas de trabalho, superiores, subordinados e demais pessoas com quem se relacionar em função do trabalho, com urbanidade, cortesia, respeito, educação e consideração, inclusive quanto às possíveis limitações pessoais;
V – evitar assumir posição de intransigência perante a chefia ou colegas de trabalho respeitando os posicionamentos e as ideias divergentes, sem prejuízo de representar contra qualquer ato irregular;
VI – apresentar-se ao trabalho com vestimentas adequadas ao exercício do cargo ou função, evitando o uso de vestuário e adereços que comprometam a boa apresentação pessoal, a imagem institucional ou a neutralidade profissional; (...)
X – evitar quaisquer ações ou relações conflitantes, ou potencialmente conflitantes, com suas responsabilidades profissionais, enviando à Comissão de Ética informações sobre relações, situação patrimonial, atividades econômicas ou

profissionais que, real ou potencialmente, possam suscitar conflito de interesses, indicando o modo pelo qual pretende evitá-lo, na forma definida pela Comissão de Ética;

XI – resistir a pressões de superiores hierárquicos, de contratantes, interessados e outros que visem a obter quaisquer favores, benesses ou vantagens indevidas em decorrência de ações ou omissões imorais, ilegais ou antiéticas, e denunciá-las;

XII – manter-se afastado de quaisquer atividades que reduzam ou denotem reduzir sua autonomia e independência profissional; (...)

XIV –manter neutralidade no exercício profissional – tanto a real como a percebida – conservando sua independência em relação às influências político-partidária, religiosa ou ideológica, de modo a evitar que estas venham a afetar – ou parecer afetar – a sua capacidade de desempenhar com imparcialidade suas responsabilidades profissionais;

XV – manter sob sigilo dados e informações de natureza confidencial obtidas no exercício de suas atividades ou, ainda, de natureza pessoal de colegas e subordinados que só a eles digam respeito, às quais, porventura, tenha acesso em decorrência do exercício profissional, informando à chefia imediata ou à autoridade responsável quando tomar conhecimento de que assuntos sigilosos estejam ou venham a ser revelados.

Entre as vedações prescritas pelo art. 6º, sublinhe-se:

I – praticar ou compactuar, por ação ou omissão, direta ou indiretamente, ato contrário à ética e ao interesse público, mesmo que tal ato observe as formalidades legais e não cometa violação expressa à lei;

II – discriminar colegas de trabalho, superiores, subordinados e demais pessoas com quem se relacionar em função do trabalho, em razão de preconceito ou distinção de raça, sexo, orientação sexual, nacionalidade, cor, idade, religião, tendência política, posição social ou quaisquer outras formas de discriminação;

III – adotar qualquer conduta que interfira no desempenho do trabalho ou que crie ambiente hostil, ofensivo ou com intimidação, tais como ações tendenciosas geradas por simpatias, antipatias ou interesses de ordem pessoal, sobretudo e especialmente o assédio sexual de qualquer natureza ou o assédio moral, no sentido de desqualificar outros, por meio de palavras, gestos ou atitudes que ofendam a autoestima, a segurança, o profissionalismo ou a imagem;

(...)

VI – usar do cargo, da função ou de informação privilegiada em situações que configurem abuso de poder, práticas autoritárias ou que visem a quaisquer favores, benesses ou vantagens indevidas para si, para outros indivíduos, grupos de interesses ou entidades públicas ou privadas;

(...)

VIII –divulgar ou facilitar a divulgação, por qualquer meio, de informações sigilosas obtidas por qualquer forma em razão do cargo ou função e, ainda, de relatórios, instruções e informações constantes em processos cujo objeto ainda não tenha sido apreciado, sem prévia autorização da autoridade competente;

(...)

XI – solicitar, sugerir, provocar ou receber, para si ou para outrem, mesmo em ocasiões de festividade, qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, comissão, doação, vantagem, presentes ou vantagens de qualquer natureza, de pessoa física ou jurídica interessada na atividade do servidor;

XII – apresentar-se embriagado ou sob efeito de quaisquer drogas ilegais no ambiente de trabalho ou, fora dele, em situações que comprometam a imagem pessoal e, por via reflexa, a institucional;

XIII –cooperar com qualquer organização que atente contra a dignidade da pessoa humana;

XIV –utilizar sistemas e canais de comunicação do Tribunal para a propagação e divulgação de trotes, boatos, pornografia, propaganda comercial, religiosa ou político-partidária.

Durante os trabalhos de fiscalização a cargo do Tribunal, o servidor deverá entre outros:

I – estar preparado para esclarecer questionamentos acerca das competências do Tribunal, bem como sobre normas regimentais pertinentes às ações de fiscalização;

II – manter atitude de independência em relação ao fiscalizado, evitando postura de superioridade, inferioridade ou preconceito relativo a indivíduos, órgãos e entidades, projetos e programas;

III – evitar que interesses pessoais e interpretações tendenciosas interfiram na apresentação e tratamento dos fatos levantados, bem como abster-se de emitir opinião preconcebida ou induzida por convicções político-partidária, religiosa ou ideológica;

IV – manter a necessária cautela no manuseio de papéis de trabalho, documentos

extraídos de sistemas informatizados, exibição, gravação e transmissão de dados em meios eletrônicos, a fim de que deles não venham tomar ciência pessoas não autorizadas pelo Tribunal;

(...)

VII – evitar empreender caráter inquisitorial às indagações formuladas aos fiscalizados;

VIII – manter-se neutro em relação às afirmações feitas pelos fiscalizados, no decorrer dos trabalhos de fiscalização, salvo para esclarecer dúvidas sobre os assuntos previstos no inciso I deste artigo.

Nos termos do art. 9º, o servidor deverá declarar impedimento ou suspeição nas situações que possam afetar ou parecer afetar o desempenho de suas funções com independência e imparcialidade, especialmente nas seguintes hipóteses:

I – participar de trabalho de fiscalização ou qualquer outra missão ou tarefa que lhe tenha sido confiada, por meio de justificativa reduzida a termo, quando estiver presente conflito de interesses;

II – participar de fiscalização ou de instrução de processo de interesse próprio, de cônjuge, de parente consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, de pessoa com quem mantenha ou manteve laço afetivo ou inimigo ou que envolva órgão ou entidade com o qual tenha mantido vínculo profissional nos últimos dois anos, ressalvada, neste último caso, a atuação consultiva, ou ainda atuar em processo em que tenha funcionado como advogado, perito ou servidor do sistema de controle interno.

Por seu turno, o Capítulo III do CESTCU tem por tema a gestão da ética, dispondo sobre a comissão de ética, suas competências e funcionamento.

A Comissão de Ética é constituída de três membros e respectivos suplentes, todos servidores efetivos e estáveis, designados pelo Presidente do Tribunal, dentre aqueles que nunca sofreram punição administrativa ou penal, com mandato de dois anos, permitida a recondução. A Comissão de Ética tem por finalidade monitorar e propor aperfeiçoamentos no sistema de gestão da ética no TCU, implementar e gerir o Código de Ética e orientar sobre sua aplicação.

A regulamentação do CESTCU é feita por atos da Presidência do TCU. Ademais, como o TCU é filiado à INTOSAI, aos seus auditores e dirigentes aplicam-se as disposições da ISSAI 30 – Código de Ética.

6.14. PARA SABER MAIS

O conteúdo deste capítulo encontra-se regulado pelo RITCU, bem como por diversas Resoluções e Portarias.

Capítulo 7

Deliberações e Processos

https://youtu.be/7_zxLntU-_w



Qual a diferença entre Relator, Revisor e Redator? O que é Relação? Quais são as formas de deliberação do TCU? Poderá o Ministro ou Ministro Substituto convocado abster-se de votar? Quais matérias exigem maioria absoluta para aprovação? O que significa voto médio? É indispensável a assistência de um advogado? Quais os tipos de processos nos Tribunais de Contas?

7.1. RELATOR

O Relator poderá ser Ministro, com exceção do Presidente, ou Auditor (Ministro-Substituto) e presidirá a instrução do processo, determinando, mediante despacho singular, de ofício ou por provocação do órgão de instrução ou do Ministério Público junto ao Tribunal, o sobrestamento do julgamento, a citação ou a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos, fixando prazo para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito.

IMPORTANTE

Na forma do art. 13 da LOTCU, a decisão preliminar do Relator poderá, a seu critério, ser publicada no Diário Oficial da União. O art. 203 do RITCU ampliou o dispositivo para "órgãos oficiais". Assim, nem todas as decisões do TCU são obrigatoriamente publicadas na imprensa oficial.

7.1.1. Relação

O Relator poderá organizar os processos em Relação para serem submetidos em conjunto ao Plenário e às Câmaras, conforme o caso, desde que observados os critérios previstos no art. 143 do RITCU.

A finalidade das Relações é conferir maior celeridade à apreciação das matérias nos colegiados do TCU.

As hipóteses de Relação são a seguir apresentadas.

Para os processos de prestação ou tomada de contas, mesmo especial, apenas aqueles cuja proposta de deliberação:

a) acolher os pareceres convergentes do titular da unidade técnica e do representante do Ministério Público, desde que se tenham pronunciado pela regularidade, pela regularidade com ressalva, pela quitação ao responsável ou pelo trancamento;
b) acolher um dos pareceres que, mesmo divergentes, não concluam pela irregularidade;
c) acolher pareceres convergentes dos quais conste proposta de rejeição das alegações de defesa ou de irregularidade, desde que o valor de ressarcimento, acrescido dos encargos legais, seja igual ou inferior ao valor fixado pelo Tribunal, a partir do qual a tomada de contas especial deverá ser imediatamente encaminhada para julgamento, hipótese em que o acórdão proferido conterá os considerandos nos quais estarão descritos todos os elementos e fatos indispensáveis ao juízo de mérito; e
d) for pela regularidade ou regularidade com ressalva nos processos em que se levantar o estado de diferimento, conforme exposto no Capítulo 8.

Para os processos de admissão e concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, somente aqueles cuja proposta de deliberação acolher os pareceres convergentes do titular da unidade técnica e do representante do MPTCU, desde que se tenham pronunciado pela legalidade, ou ainda, que tenham sido pela ilegalidade, tratem exclusivamente de questão jurídica de solução já compendiada na Súmula da Jurisprudência.

No caso de processos referentes a auditorias e inspeções e outras matérias relativas à fiscalização de atos sujeitos a registro e de atos e contratos em que o Relator esteja de acordo com as conclusões do técnico responsável pela análise do processo, ou, quando houver, da equipe de fiscalização, e com os pareceres das chefias da unidade técnica e

do Ministério Público, se existente, desde que estes não concluam pela ocorrência de ilegalidade ou irregularidade.

IMPORTANTE

Não poderão ser incluídos em Relação os processos referentes à:

a) auditoria, inspeção ou acompanhamento realizado por solicitação do Congresso Nacional;
b) auditoria, inspeção ou acompanhamento de obra pública determinado pela LDO ou pela LOA;
c) auditoria operacional; e
d) auditoria ou inspeção em que o Relator discorda das conclusões de pelo menos um dos pareceres ou do único parecer emitido.

Também não poderão constar de Relação, além das mencionadas auditorias e fiscalizações, os processos que tratem de:

a) proposta de aplicação de multa;
b) proposta de fixação de entendimento prevista no art. 16, inciso V, de determinação de caráter normativo, de suspensão de pagamentos de parcelas de vencimentos, proventos e benefícios e de estudos sobre procedimentos técnicos;
c) solicitação de qualquer natureza oriunda do Congresso Nacional, de suas casas ou comissões; e
d) obra pública incluída em plano de fiscalização.

Quanto aos processos de recursos, poderão ser incluídos em Relação quando a proposta de deliberação acolher pareceres convergentes da unidade técnica e do MPTCU, quando existente, que concluírem pelo conhecimento e provimento total, quando a decisão recorrida tiver sido adotada em processos incluídos em Relação; ou pelo não conhecimento, hipótese em que o acórdão proferido conterá os considerandos nos quais estarão descritos todos os elementos e fatos indispensáveis ao juízo de mérito.

Finalmente, nas seguintes matérias, quando o Relator acolher pareceres convergentes ou, na inexistência destes, formular proposta de deliberação:

a) apensamento ou arquivamento de processos;
b) pedido de recolhimento parcelado de dívida ou pedido de prorrogação de prazo fixado pelo Tribunal que, se denegatório, conterá no acórdão proferido os considerandos nos quais estarão descritos todos os elementos e fatos indispensáveis ao juízo de mérito;
c) adoção de medida saneadora;

d) correção de erro material;
e) não conhecimento de embargos de declaração, observado o disposto na letra "b supra; e
f) conversão de processo em tomada de contas especial.

EXEMPLO DE RELAÇÃO

Ata nº 01/2013 – Primeira Câmara

PROCESSOS RELACIONADOS A Primeira Câmara aprovou as Relações de processos organizadas pelos respectivos Relatores, bem como os Acórdãos de nºs 1 a 290, conforme pauta nº 1/2013, a seguir transcritos (Regimento Interno, arts. 137, 138, 140, 141 e 143, e Resoluções TCU nºs 164/2003, 184/2005 e 195/2006):

a) Ministro Valmir Campelo (Relação nº 1):

ACÓRDÃO Nº 1/2013 – TCU – 1ª Câmara 1. Processo TC-042.524/2012-1 (APOSENTADORIA) 1.2. Órgão/Entidade: Banco Central do Brasil – MF ACÓRDÃO Nº 2/2013 – TCU – 1ª Câmara 1. Processo TC-042.554/2012-8 (APOSENTADORIA) 1.2. Órgão/Entidade: Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda no Espírito Santo. (...) ACÓRDÃO Nº 24/2013 – TCU – 1ª Câmara 1. Processo TC-045.525/2012-9 (REPRESENTAÇÃO) 1.2. Órgão/Entidade: Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda no Rio Grande do Norte

Qualquer Ministro, Ministro Substituto ou representante do Ministério Público poderá requerer destaque de processo constante de Relação, para deliberação em separado.

DÚVIDA FREQUENTE

Qual a diferença entre Relator, Revisor e Redator?

Todo processo tem um Relator, que apresenta uma proposta de Acórdão, ou outra modalidade de deliberação, conforme o caso. Ao ser submetido a discussão, um Ministro ou Ministro Substituto convocado poderá pedir vista do processo, tornando-se Revisor. Poderá haver mais de um Revisor. Se o Revisor apresentar um voto divergente do Relator, as propostas serão submetidas à votação do colegiado. Se a proposta do Relator for derrotada, caberá ao autor do primeiro voto vitorioso redigir o Acórdão resultante. Por isso, é chamado de Redator. Assim, nem todo Revisor torna-se Redator. Por outro lado, o Ministro ou Ministro Substituto convocado poderá propor conclusão distinta da do Relator sem necessariamente ter pedido vista. Se a proposta alternativa for vitoriosa, tornar-se-á Redator, sem ter sido Revisor.

7.2. DELIBERAÇÕES

7.2.1. Formas de deliberação

O Tribunal de Contas pode formular deliberações colegiadas (Plenário e Câmaras) ou monocráticas (Presidente ou Relator: admissibilidade de denúncias e de recursos, medidas cautelares e providências interlocutórias).

As deliberações do Plenário e, no que couber, das Câmaras, terão a forma de:

- Instrução Normativa;
- Resolução;
- Decisão Normativa;
- Parecer; e
- Acórdão.

A Instrução Normativa será adotada quando se tratar de disciplinamento de matéria que envolva pessoa física, órgão ou entidade sujeita à jurisdição do Tribunal.

A Resolução será a forma apropriada quando se tratar de:

a) aprovação do Regimento Interno, de ato definidor da estrutura, atribuições e funcionamento do Tribunal, das unidades de sua Secretaria e demais serviços auxiliares; e
b) outras matérias de natureza administrativa interna que, a critério do Tribunal, devam revestir-se dessa forma.

Decisão Normativa será a forma própria para a fixação de critério ou orientação, e não se justificar a expedição de instrução normativa ou resolução.

Conforme o inc. IV do art. 67 do RITCU, para as Contas do Presidente da República e em outros casos em que, por lei, deva o Tribunal assim se manifestar, será emitido um Parecer. Registre-se que o termo preciso em relação às Contas do Presidente é Parecer Prévio. O Parecer Prévio relativo às Contas do Presidente da República será redigido pelo Relator e assinado por todos os Ministros e Ministros Substitutos convocados.

O Acórdão é a forma de deliberação mais frequente e utilizada quando se tratar de matéria da competência do Tribunal de Contas da União, não enquadrada nos casos anteriores.

Como dispõe o § 3º do art. 1º da LOTCU e o art. 69 do RITCU, será parte essencial das deliberações do Tribunal ou de suas Câmaras:

I – o relatório do Ministro-Relator, de que constarão, quando houver, o teor integral

da parte dispositiva da deliberação recorrida quando se tratar de recurso, as conclusões da equipe de fiscalização, ou do servidor responsável pela análise do processo, bem como as conclusões dos pareceres das chefias da unidade técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal, afora para os processos constantes de Relação;

II – fundamentação com que o Ministro-Relator analisará as questões de fato e de direito;

III – dispositivo com que o Ministro-Relator decidirá sobre o mérito do processo; e

IV – as ressalvas, quando feitas pelos votantes.

Os acórdãos serão redigidos pelo Relator ou, se for o caso, pelo Redator, e assinados eletronicamente por um deles, pelo Presidente do respectivo colegiado e pelo representante do Ministério Público.

Nos casos em que o acórdão for proveniente de voto de desempate proferido pelo Presidente, será assinado apenas por este e pelo representante do Ministério Público.

As instruções normativas, resoluções e decisões normativas serão assinadas eletronicamente pelo Presidente, com a redação final aprovada pelo Plenário.

7.2.2. Elaboração, aprovação e alteração de atos normativos

O Regimento Interno somente poderá ser alterado mediante aprovação, pela maioria absoluta de seus Ministros, de projeto de resolução (RITCU: art. 72).

A apresentação de projeto concernente a enunciado de Súmula, Instrução Normativa, Resolução ou Decisão Normativa é de iniciativa do Presidente, dos Ministros e das comissões de Regimento e de Jurisprudência, podendo ser ainda sugerida por Ministro Substituto ou representante do MPTCU (RITCU: art. 73). Considerar-se-á aprovada a proposição que obtiver maioria absoluta de votos dos Ministros (RITCU: art. 81).

7.2.3. Jurisprudência

A Súmula da Jurisprudência será composta de princípios ou enunciados, resumindo teses, soluções, precedentes e entendimentos, adotados reiteradamente pelo TCU, ao deliberar sobre assuntos ou matérias de sua jurisdição e competência (RITCU: art. 85). A Súmula poderá ter um enunciado incluído, revisto, revogado ou restabelecido, mediante aprovação pela maioria absoluta dos Ministros de projeto específico.

O portal do TCU na Internet (www.tcu.gov.br) oferece um serviço de pesquisa de jurisprudência e síntese de jurisprudência selecionada sobre temas relevantes.

7.2.4. Incidente de uniformização de jurisprudência

Ao apreciar processo em que seja suscitada divergência entre deliberações anteriores do Tribunal, poderá o colegiado, por sugestão de Ministro, Ministro Substituto ou representante do Ministério Público, decidir pela apreciação preliminar da controvérsia, em anexo aos autos principais, retirando a matéria de pauta (RITCU: art. 91).

Se reconhecer a existência da divergência, o Relator solicitará a audiência do Ministério Público, submetendo em seguida a questão à deliberação do Plenário até a segunda sessão subsequente. O acórdão que resolver a divergência será remetido à Comissão de Jurisprudência para oportuna apreciação da necessidade de elaboração de enunciado de Súmula sobre a matéria.

Não sendo reconhecida pelo Relator a existência de divergência, levará seus fundamentos ao Plenário que, ao acolhê-los, prosseguirá na apreciação do mérito do processo, se matéria de sua competência, ou encaminhá-lo-á à Câmara originária. Se o Plenário, dissentindo do Relator, entender pela existência de divergência, prosseguirá na forma acima descrita, passando a funcionar como Revisor para o incidente o Ministro que primeiro proferir o voto dissidente.

O incidente tem a função de buscar a uniformização da jurisprudência, e substitui o antigo instituto do Embargo de Divergência, presente nos Regimentos Internos anteriores.

EXEMPLO DE INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

ACÓRDÃO nº 1.441/2016 – TCU – Plenário

Redator: Ministro Walton Alencar Rodrigues Sumário: INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. PRAZO PRESCRICIONAL DAS SANÇÕES APLICADAS PELO TCU. SUBORDINAÇÃO AO PRAZO GERAL DE PRESCRIÇÃO INDICADO NO ART. 205 DO CÓDIGO CIVIL, CONTADO A PARTIR DA DATA DE OCORRÊNCIA DA IRREGULARIDADE SANCIONADA. INTERRUPÇÃO, POR UMA ÚNICA VEZ, COM A AUDIÊNCIA, CITAÇÃO OU OITIVA VÁLIDA. REINÍCIO DA CONTAGEM LOGO APÓS O ATO QUE INTERROMPEU A PRESCRIÇÃO. SUSPENSÃO DO PROCESSO QUANDO A MORA FOR IMPUTADA AO JURISDICIONADO.

7.3. PROCESSO DE VOTAÇÃO

Ao iniciar-se a discussão de uma matéria, o Relator lê o seu voto. Poderão falar o interessado, caso tenha requerido sustentação oral (v. Capítulo 13), o representante do MPTCU e os Ministros – esses até 2 (duas) vezes para discutir e 2 (duas) para

encaminhar a votação.

No curso da discussão, o Relator, qualquer Ministro ou Ministro Substituto poderá solicitar a audiência do Ministério Público junto ao Tribunal. O representante do MPTCU poderá, ainda, usar da palavra, a seu pedido, para prestar esclarecimentos, alegar ou requerer o que julgar oportuno.

Na fase de discussão poderá haver pedido de vistas, por Ministro ou Ministro Substituto convocado, que passam a funcionar como Revisores, ou pelo representante do MPTCU. Se houver, a matéria será retirada da pauta, devendo ser devolvida ao Relator, preferencialmente, até a segunda sessão seguinte, para inclusão na pauta da sessão subsequente. Novos pedidos de vista poderão ser concedidos para outro solicitante, pelo mesmo prazo. O representante do MPTCU só tem direito de vista na fase de discussão; na etapa de votação, apenas os Ministros e Ministros Substitutos convocados. Ainda na fase de discussão, qualquer Ministro ou Ministro Substituto convocado poderá antecipar seu voto, quando houver pedido de vista, hipótese em que fica assegurado ao representante do MPTCU o direito de pedir vista do processo.

A discussão também poderá ser adiada, por decisão do Plenário, mediante proposta fundamentada do Presidente, de qualquer Ministro ou de Ministro Substituto convocado, nos seguintes casos:

I. se a matéria requerer maior estudo;
II. para instrução complementar, por considerar-se incompleta;
III. se for solicitada a audiência do Ministério Público;
IV. se for requerida sua apreciação em sessão posterior.

Encerrada a discussão, o Presidente concederá a palavra ao Relator e, se for o caso, aos revisores, para apresentarem os seus votos, com as correspondentes minutas de acórdão. A seguir, solicitará a manifestação de voto dos demais na seguinte ordem: primeiramente dos Ministros Substitutos convocados e depois dos Ministros, observada a ordem crescente de antiguidade em ambos os casos, exceto na sessão que aprecia as Contas do Presidente da República, quando a ordem de tomada de declarações de votos será invertida.

Durante a votação, poderão ainda ocorrer pedidos de vista, que não impedirão que aqueles que se sintam habilitados profiram seus votos. Todavia, o julgamento será suspenso. Na sessão que der prosseguimento à votação, serão computados os votos já proferidos pelos Ministros ou Ministros Substitutos convocados, ainda que não compareçam ou hajam deixado o exercício do cargo.

Também antes do anúncio do resultado, o Ministro ou Ministro Substituto convocado

poderá solicitar modificação do seu voto.

DÚVIDA FREQUENTE

Poderá o Ministro ou Ministro Substituto convocado abster-se de votar?

Não existe a possibilidade de abstenção. Todavia, o Ministro ou Ministro Substituto convocado poderá alegar impedimento ou suspeição, nas hipóteses apresentadas no item 6.6, e não participará da discussão e votação do processo. Também não participará da votação o Ministro ou Ministro Substituto convocado que esteve ausente por ocasião da apresentação e discussão do relatório, salvo se se der por esclarecido.

O resultado das votações pode ser por unanimidade, maioria simples, maioria absoluta, maioria de 2/3 dos Ministros, inclusive Ministros Substitutos convocados, ou desempate. Unanimidade e maioria são situações autoexplicativas. Na hipótese de empate em votação no Plenário, o Presidente ou o Ministro que estiver na Presidência do Plenário proferirá o voto de desempate. Se o Presidente ou o ministro que estiver na Presidência do Plenário declarar impedimento no momento do desempate, a votação será reiniciada com a convocação de um Ministro Substituto presente à sessão, apenas para esse fim, observada a ordem de antiguidade no cargo. Nas Câmaras, como visto anteriormente no item 6.2.2, a regra geral em caso de empate na votação é encaminhar o feito ao Plenário.

O Regimento Interno anterior previa o resultado por voto médio, hipótese que foi abolida a partir de 2012. Dispõe o art. 127 do RITCU que quando forem apresentadas mais de duas propostas de mérito, dar-se-á a apuração mediante votações sucessivas, das quais participarão todos os Ministros e Ministros Substitutos convocados que participaram da fase de discussão. Se na primeira votação uma proposta de mérito obtiver maioria, será desde logo declarada vencedora. Caso contrário, serão submetidas à votação as propostas que obtiverem o maior número de votos, até que uma delas alcance a maioria.

EXEMPLO DE VOTAÇÕES SUCESSIVAS

Suponha-se que um determinado tema foi colocado em votação no Plenário, tendo sido apresentadas quatro propostas: A, B, C e D. Na primeira votação, A recebeu três votos, B e C receberam dois votos e D recebeu um voto. O Presidente não votou. Desse modo, nenhuma proposta obteve maioria. Procede-se a nova votação, apenas com as propostas A, B e C. Desta feita, A e C receberam três votos e B dois

votos. Ainda não foi obtida maioria. A votação seguinte envolve apenas as propostas A e C. Suponha-se que C obteve cinco votos e A três votos. Nesse caso, C será vencedora. Todavia, se nessa terceira votação A e C obtiverem quatro votos, o Presidente deverá apresentar voto de desempate.

Qualquer Ministro ou Ministro Substituto convocado poderá apresentar por escrito, no prazo de quarenta e oito horas, a sua declaração de voto, que será anexada ao processo, desde que faça comunicação nesse sentido, logo após a proclamação do resultado.

Qualquer Ministro ou Ministro Substituto convocado poderá pedir reexame de processo julgado na mesma sessão e com o mesmo quórum (RITCU: art. 129). Esse reexame não se confunde com o pedido de reexame, que é uma das modalidades recursais estudadas no Capítulo 13.

EXEMPLO DE VOTO DE DESEMPATE

Um exemplo de voto de desempate ocorreu na sessão de 13/6/2007 do Plenário (Acórdão nº 1.098/2007), relativa à representação contra certame licitatório proposto por Furnas Centrais Elétricas, quando três ministros acompanharam o voto do Relator e três o do Revisor, cabendo o desempate ao Presidente.

Quadro-resumo de votações especiais e quóruns qualificados

Matéria	Votação / Quórum	Previsão normativa
Propostas de fixação de entendimento de especial relevância para a Administração Pública, sobre questão de direito	Aprovação de 2/3 dos Ministros ou Ministros Substitutos convocados	RITCU: art. 16, V
Eleição para Presidente e Vice-Presidente	Sessão Secreta, presença de cinco Ministros titulares, inclusive o que presidir o ato	RITCU: art. 21, § 1º
Elaboração de lista tríplice em caso de vaga de cargo de Ministro a ser provida por Ministro Substituto ou por membro do MPTCU	Sessão Extraordinária, Presença de cinco Ministros titulares, inclusive o que presidir o ato, Votação secreta na hipótese de vaga pelo critério de merecimento	RITCU: art. 36 e §§ 1º a 7º
Decisão pela incapacidade de Ministro	Maioria absoluta dos membros	RITCU: art. 49
Disponibilidade ou aposentadoria de Ministro por motivo de interesse	Maioria absoluta dos ministros efetivos do Tribunal, excluído o ministro processado	RITCU: art. 50, § 6º

público		
Alteração do Regimento Interno	Maioria absoluta dos Ministros	RITCU: art. 72
Projeto concernente a enunciado da súmula, instrução normativa, resolução ou decisão normativa ou alterações	Maioria absoluta dos Ministros	RITCU: arts. 81 e 87
Resolução de consulta	Presença de sete Ministros ou Ministros Substitutos convocados, além do Presidente	RITCU: art. 264, § 4º
Aplicação de sanção de inabilitação de responsável	Maioria absoluta dos membros	RITCU: art. 270
Homenagem a ministros	Maioria absoluta	RITCU: art. 298-B, § 2º

7.4. SESSÕES

Nos termos do art. 68 da LOTCU, o Tribunal fixará, no Regimento Interno, os períodos de funcionamento das sessões do Plenário e das Câmaras e o recesso que entender conveniente, sem ocasionar a interrupção de seus trabalhos. Por sua vez, o § 2º do art. 57 da LRF estabelece que os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder ou órgão pendentes de parecer prévio.

Assim, o art. 92 do RITCU prevê que as sessões do TCU ocorrem, anualmente, no Distrito Federal, no período de 17 de janeiro a 16 de dezembro. O recesso anual, compreendido no período de 17 de dezembro a 16 de janeiro, não ocasionará a paralisação dos trabalhos do Tribunal, nem a suspensão ou interrupção dos prazos processuais. A última sessão ordinária do Tribunal realizar-se-á na primeira quarta-feira do mês de dezembro (RITCU: art. 94, § 6º).

As sessões podem ser ordinárias e extraordinárias. As sessões ordinárias do Plenário ocorrem às quartas-feiras; as da Primeira e da Segunda Câmaras nas terças-feiras, com início às 15 horas e às 16 horas, respectivamente. Nos termos do § 7º do art. 94 do RITCU, o julgamento de mérito de determinadas matérias ou tipos de processo poderá também ser realizado por meio eletrônico, nos termos e condições definidos em resolução.

Nenhuma sessão poderá ser realizada sem a presença do representante do Ministério Público junto ao Tribunal, exceto nas hipóteses de posse ou de eventos (RITCU: art. 93, § 2º).

Serão públicas as sessões ordinárias do Tribunal de Contas da União (LOTCU: art. 108). O

Plenário e as Câmaras poderão realizar sessões extraordinárias de caráter reservado quando a preservação de direitos individuais e o interesse público o exigirem, bem como para julgar ou apreciar os processos que derem entrada ou se formarem no Tribunal com chancela de sigiloso. Tais sessões serão realizadas exclusivamente com a presença dos Ministros, Ministros Substitutos, representante do Ministério Público, das partes e de seus procuradores, quando a requererem, e de servidores do gabinete das autoridades e da unidade responsável pelo secretariado das sessões, autorizados pelo Presidente.

Nesta hipótese, os atos processuais terão o concurso das partes envolvidas, se assim desejarem seus advogados, podendo consultar os autos e pedir cópia de peças e certidões dos mesmos. Nenhuma sessão extraordinária de caráter reservado poderá ser realizada sem a presença obrigatória de representante do Ministério Público.

Todos os projetos referentes a atos normativos que afetem os jurisdicionados serão apreciados em sessão pública.

As sessões extraordinárias do Plenário serão destinadas a:

a) posse do Presidente e do Vice-Presidente;
b) apreciação das Contas do Presidente da República;
c) posse de Ministro, de Ministro Substituto e do Procurador-Geral do MPTCU;
d) eleição do Presidente ou do Vice-Presidente, na hipótese de vaga eventual e se não houver quorum em sessão ordinária;
e) deliberação acerca da lista tríplice dos Ministros Substitutos e dos membros do Ministério Público junto ao Tribunal, para preenchimento de cargo de Ministro;
f) julgamento e apreciação dos processos restantes da pauta de sessão ordinária c extraordinária, ou que, pela sua urgência, sejam incluídos em pauta extraordinária; e
g) outros eventos, a critério do Plenário.

O quórum para a realização de sessões é de cinco Ministros, inclusive Substitutos, exclusive o Presidente, no caso do Plenário; e de três Ministros, inclusive Substitutos, e incluindo o Presidente da Câmara, para as Câmaras. Na impossibilidade de convocação de Ministros Substitutos, os Ministros poderão atuar em outra câmara de que não sejam membros efetivos, mediante designação do Presidente do Tribunal, por solicitação de Presidente de Câmara. Registre-se que o Presidente de Câmara sempre vota.

Nas sessões ordinárias, será observada, preferencialmente, a seguinte ordem de trabalho (RITCU: art. 95):

I – homologação da ata da sessão anterior;

II – sorteio dos relatores de processos;
III – expediente;
IV – apreciação das medidas cautelares adotadas pelos relatores ou pelo Presidente;
V – julgamento e apreciação dos processos constantes de Relação;
VI – julgamento e apreciação dos processos incluídos em pauta.

7.4.1. Pauta das sessões

As pautas das sessões ordinárias e das extraordinárias serão organizadas pela unidade responsável pelo seu secretariado (Secretaria das Sessões), sob a supervisão do Presidente do respectivo colegiado, observadas a ordem de antiguidade dos relatores e a forma de apreciação dos processos (RITCU: art. 141).

Os processos poderão ser apreciados por Relação ou de forma unitária. Nos processos apreciados de forma unitária será observada a classificação em classes de assuntos.

A pauta do Plenário obedece à seguinte ordem:

- recursos;
- solicitações do Congresso;
- consultas;
- TCs e PCs;
- auditorias e inspeções;
- matérias remetidas pelo Relator ou pelas Câmaras; e
- denúncias, representações e outros assuntos de competência do Plenário.

A pauta das Câmaras é elaborada na seguinte ordenação de classes de assuntos:

- recursos;
- TCs e PCs;
- auditorias e inspeções e outras matérias concernentes a fiscalização;
- atos de admissão;
- concessão de aposentadorias, reformas e pensões; e
- representações.

Como visto no Capítulo 6, item 6.2, os Presidentes das Câmaras terão sempre direito a voto e relatarão os processos que lhes forem distribuídos.

Em regra, os processos são relatados segundo a ordem de antiguidade dos

Relatores. No entanto, será dada preferência para julgamento ou apreciação ao processo incluído em pauta no qual deva ser produzida sustentação oral ou para o qual tenha sido aprovado pelo Colegiado pedido de preferência formulado por Ministro ou Ministro Substituto, oralmente, no início da sessão (RITCU: art. 105, §§ 1º e 2º).

Assim, primeiramente são apreciados os processos constantes de Relação, seguidos pelos que serão apreciados de forma unitária.

Para efeito de elaboração de pauta, os processos são divididos em dois grupos, mas essa informação não constará da pauta nem será tornada pública antes do julgamento:

- Grupo I – processos em que o relator acolhe em seu voto as conclusões dos pareceres coincidentes do titular da unidade técnica e do representante do Ministério Público, ou do único parecer emitido por um deles; e
- Grupo II – processos em que o relator discorda das conclusões de pelo menos ur dos pareceres ou do único parecer emitido, bem como aqueles que não contêm parecer.

De acordo com o RITCU, as pautas das sessões serão divulgadas mediante a afixação em local próprio e acessível do edifício-sede do Tribunal, a publicação nos órgãos oficiais e a disponibilização no Portal do TCU na internet, até quarenta e oito horas antes da sessão, sendo que a divulgação da pauta ou de seu aditamento no Portal do TCU na internet e em excerto do Boletim do Tribunal de Contas da União, com a antecedência de até quarenta e oito horas da Sessão, suprirá a ausência de publicação nos órgãos oficiais. Considera-se intimada a parte ou seu advogado do dia e horário da sessão com a publicação da pauta ou de seu aditamento no Diário Oficial da União, com a antecedência mínima de quarenta e oito horas.

Prescinde de publicação em órgão oficial a inclusão em pauta de processos (RITCU, art. 141, § 14):

I – em que se esteja propondo a adoção de medida cautelar ou a realização de audiência da parte antes daquela providência;
II – que tratem da aprovação de atos normativos;
III – administrativos, se assim requerido pelo interessado;
IV – que tratem de solicitação de informações ou de cópia dos autos efetuada pelo Congresso Nacional; e
V – em que se esteja julgando embargos declaratórios ou agravo.

7.5. PROCESSOS

7.5.1. Especificidades dos processos de controle externo

Os processos de controle externo possuem especificidades que os distinguem tanto dos processos administrativos quanto dos judiciais. Nas palavras de Ayres Britto, "têm sua própria ontologia".[1]

Como em todo órgão da administração pública, tramitam nos Tribunais de Contas processos administrativos, envolvendo uma plêiade de assuntos regulados por normas legais específicas, como, por exemplo, nomeações, aposentadorias, direitos funcionais, licitações e contratos, execução orçamentária, gestão patrimonial etc.

Não são esses o objeto de nosso estudo, mas apenas os processos de controle externo, definidos como aqueles típicos das atividades das Cortes de Contas, em especial de suas funções julgadora, fiscalizadora, opinativa, consultiva e ouvidora.

Cluny identifica nas Cortes de Contas:

> (...) um autêntico regime processual autônomo adequado às especificidades da responsabilidade financeira e que, assim como outros sistemas adjetivos específicos, apenas em situações concretas e de maneira subsidiária se socorre de princípios e normas processuais em outros diplomas, notadamente o Código de Processo Civil.[2]

Por força de regramento constitucional e de normas dele decorrentes, há princípios e regras cuja observância é comum tanto na esfera judicial quanto nos processos de contas, dentre os quais cumpre destacar:

a) observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidad e eficiência (CRFB: art. 37, caput);
b) observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (CFRB: art. 5º, LV);
c) respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada (CFRB: art 5º, XXXVI);
d) caráter personalíssimo das sanções, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido (CFRB: art. 5º, XLV);
e) inadmissibilidade de provas obtidas por meios ilícitos (CFRB: art. 5º, LVI); e
f) garantia da razoável duração do processo e dos meios que garantam a celeridad de sua tramitação (CFRB: art. 5º, LXXVIII).

Todavia, há importantes especificidades merecedoras desde logo de registro e aprofundadas adiante, tais como:

- ausência de lide;
- inaplicabilidade da inércia de jurisdição;
- inversão do ônus da prova;
- não obrigatoriedade de representação por intermédio de advogado;
- inexistência de duplo grau de jurisdição;
- ausência de prova testemunhal;
- efeito da revelia; e
- limites da coisa julgada.

Assim, recomenda-se prudência àqueles habituados a atuar nas esferas cível, penal e administrativa quando convocados ao exame de questões pertinentes a processos de controle externo. Outro fator relevante são as consideráveis distinções existentes nas regras processuais previstas nas 34 Leis Orgânicas e Regimentos Internos das Cortes de Contas brasileiras, circunstância que evoca a necessidade de uma lei nacional de processos de controle externo, ainda em etapa de debates preliminares.

7.5.2. Tipos de processos

O processo é definido no TCU como o conjunto de peças que documentam o exercício da atividade do Tribunal (Resolução nº 259/2014). A autuação, a tramitação e a gestão documental e processual, no âmbito do TCU, serão realizadas em meio eletrônico, ressalvadas situações excepcionais previstas em normativo específico. Os processos classificam-se como:

- processos de contas;
- processos de fiscalização;
- processos de admissão e concessão de aposentadorias, reformas e pensões;
- processos de denúncia;
- processos de consulta;
- processos relativos a solicitações do Congresso Nacional; e
- processos de representação.

Registre-se que todos os processos no TCU são gratuitos, ou seja, não há cobrança de custas ou de preparo.

EXEMPLO DE REPRESENTAÇÃO AO TCU

Acórdão nº 655/2012 – Plenário

Relator: Ministro Aroldo Cedraz Sumário: REPRESENTAÇÃO FORMULADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – TCE/ES. REPRESENTAÇÃO PROTOCOLIZADA NAQUELE TRIBUNAL PELA EMPRESA CANTEX COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA., COM PEDIDO DE PROVIDÊNCIA CAUTELAR, EM FACE DE SUPOSTA ILEGALIDADE CONTIDA NO EDITAL DO PREGÃO PRESENCIAL 133/2011, DA PREFEITURA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO – ES, CUJO OBJETO É A AQUISIÇÃO DE MÁQUINA PÁ CARREGADEIRA. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIO/ES. ANULAÇÃO DE OFÍCIO DO CERTAME LICITATÓRIO. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. ARQUIVAMENTO.

7.5.3. Etapas do processo

As etapas do processo no TCU, inclusive dos recursos, são:

- a instrução;
- o parecer do Ministério Público junto ao TCU; e
- o julgamento ou a apreciação.

Nos processos relativos a atos sujeitos a registro e nos referentes à fiscalização de atos e contratos, a etapa de julgamento será denominada apreciação.

Os expedientes apresentados ao TCU, antes de serem convertidos em processos, serão objeto de exame de admissibilidade, com o objetivo de verificar se encontram-se presentes os requisitos relativos à matéria, de modo a permitir o seu conhecimento pelo Relator ou pelo colegiado.

A instrução do processo será presidida pelo Relator. Em regra, haverá uma instrução subscrita pelo AUFC, seguida da manifestação favorável ou discordante de suas chefias (gerente e/ou titular da unidade técnica). Durante essa etapa, o Relator determinará, mediante despacho, de ofício ou por provocação da unidade de instrução ou do Ministério Público junto ao Tribunal, as providências necessárias ao saneamento dos autos, incluindo:

- o sobrestamento do julgamento ou da apreciação;

- a citação;
- a audiência dos responsáveis; e
- ou outras.

À exceção do sobrestamento, tais providências poderão ser delegadas pelo Relator a titular de unidade técnica.

Até o término da etapa de instrução, é facultada à parte a juntada de documentos novos. As provas que as partes quiserem produzir devem ser apresentadas, sempre, na forma documental.

Não são admitidas as provas obtidas por meios ilícitos (CF: art. 5º, inciso LVI). O Relator, em decisão fundamentada, negará a juntada de provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias (RITCU: art. 162, § 2º).

JURISPRUDÊNCIA DO STF

RE 934233 AgR/RS

Relator: Ministro Edson Fachin AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. CONCURSO MATERIAL. FRAUDE. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. ADMINISTRADOR DE HOSPITAL. SIGILOS BANCÁRIO E FISCAL. PROVA EMPRESTADA. APLICAÇÃO RETROATIVA DE LEI. CARÁTER SANCIONADOR. (...) 2. É possível a utilização em processo administrativo de provas emprestadas de processo penal, quando haja conexão entre os feitos. (...)

A instrução é considerada terminada quando o titular da Unidade Técnica (Secretário) emite seu parecer.

Os atos processuais poderão se dar por meio eletrônico (RITCU: art. 157, § 5º). Ademais, a critério do relator e mediante delegação em portaria específica, o chefe de seu gabinete poderá efetuar despachos de mero expediente ou de simples encaminhamento de processos (RITCU: art. 157, § 6º).

7.5.4. Partes e ingresso de interessados

No TCU, são partes no processo o responsável e o interessado (RITCU: art. 144). Responsável, nos termos da Resolução nº 36/1995, é aquele que figure no processo em razão da utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, ou por ter dado causa a perda, extravio ou

outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário.

Interessado, nos termos do RITCU (art. 144, § 2º) é aquele que, em qualquer etapa do processo, tenha reconhecida, pelo Relator ou pelo Tribunal, razão legítima para intervir no processo. Por sua vez, a Resolução nº 213/2008 define interessado como aquele que, em qualquer etapa do processo, seja assim reconhecido pelo Relator ou pelo Tribunal, em virtude da possibilidade de ter direito subje tivo próprio prejudicado pela decisão a ser exarada pelo Tribunal ou da existência de outra razão legítima para intervir no processo.

IMPORTANTE

Nos processos em tramitação no TCU não é obrigatório que a parte esteja representada por advogado. Conforme o art. 145 do RITCU, as partes podem praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído, ainda que não seja advogado. No entanto, segundo o § 1º do art. 165 do RITCU, as partes não poderão retirar processo das dependências do Tribunal, exceto por intermédio de advogado regularmente constituído, que poderá fazê-lo pelo prazo de cinco dias, sob a sua responsabilidade, na forma e nas condições definidas em ato normativo. A Resolução nº 259/2014 estipulou que tal atendimento será feito por meio de acesso aos autos eletrônicos, ou, na impossibilidade, pela concessão gratuita de cópia eletrônica armazenada em mídia digital. Em 2007, o STF concedeu liminar garantindo a um advogado o direito de acesso, mesmo sem procuração, aos autos de um processo de tomada de contas localizado nas dependências da Secex-GO (MS 26.772 – Rel.: Min. Ellen Gracie). A decisão da Ministra foi tomada com base no art. 7º, XIII, do Estatuto dos Advogados (Lei nº 8.906/1994), que assegura aos integrantes da categoria o direito de examinar autos de processos que não estejam sob sigilo, em qualquer órgão dos Poderes Judiciário, Legislativo ou da Administração Pública em geral.

A habilitação de interessado em processo será efetivada mediante o deferimento, pelo Relator, de pedido de ingresso formulado por escrito e devidamente fundamentado, explicitando, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo ou a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio.

É facultado ao interessado, na mesma oportunidade em que solicitar sua habilitação em processo, requerer a juntada de documentos e manifestar a intenção de exercitar alguma faculdade processual.

Todavia o pedido de habilitação de interessado será indeferido quando formulado

após a inclusão do processo em pauta. Nada obstante, o ingresso poderá ocorrer na fase de recurso.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 3.001/2015 Segunda Câmara (Representação, Relatora Ministra Ana Arraes) Processual. Representação. Impulso Oficial. Os representantes e os denunciantes não são automaticamente considerados interessados nos processos resultantes de suas representações e denúncias, pois, em princípio, seu papel consiste apenas em provocar a ação fiscalizatória do TCU.

7.5.5. Distribuição

A distribuição dos processos aos Ministros e Ministros Substitutos observará os princípios da publicidade, da alternatividade e do sorteio (LOTCU: art. 107; RITCU: art. 147).

As unidades jurisdicionadas serão agrupadas em listas, para efeito de sorteio, em número total de doze, correspondendo a oito Ministros (o Presidente não relata processos) e quatro Ministros Substitutos. As listas incluirão as unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, as entidades da administração indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público federal, e outras unidades que, por determinação normativa, estejam sujeitas à jurisdição do Tribunal.

A cada biênio é sorteado o Relator de cada lista.

Ao longo do biênio, ao Relator sorteado de uma lista serão distribuídos todos os processos, de qualquer classe de assunto, que derem entrada ou se formarem no Tribunal, referentes à unidade jurisdicionada pertencente àquela lista. Os processos constituídos em razão de fiscalização de obras públicas serão distribuídos ao Relator que detiver em sua lista de unidades jurisdicionadas a unidade da federação em que esteja localizada a obra. Ocorrendo vacância do cargo de Ministro, os processos de sua relatoria serão sorteados entre os demais Ministros.

Em observância ao princípio da alternatividade, o Ministro ou o Ministro Substituto não poderá ser contemplado com a mesma lista no biênio subsequente (RITCU: art. 150, par. único).

São hipóteses de alteração na composição das listas (RITCU: art. 151):

I – criação, fusão, incorporação, cisão, desestatização, desmembramento, extinção alteração de vinculação organizacional ou sistêmica de unidades jurisdicionadas;

II – impedimento do Relator, atinente a determinado órgão ou entidade;
III – consolidação de processos de prestação ou de tomada de contas, determinada pelo Tribunal como medida de racionalização administrativa; e
IV – criação, desmembramento ou fusão de estado ou território federal.

O Ministro ou Ministro Substituto deverá declarar o seu impedimento nas hipóteses dos incisos VIII e IX do art. 39 do RITCU, podendo ainda alegar suspeição, por motivo íntimo.

Haverá sorteio específico, limitado aos Ministros titulares, para a relatoria das seguintes matérias (RITCU: arts. 154 e 155):

- contas do Presidente da República;
- recursos de reconsideração e de revisão e pedido de reexame interpostos às deliberações das Câmaras ou do Plenário;
- auditorias a serem coordenadas diretamente por Ministros, com a sua participaç na execução;
- projetos de atos normativos; e
- demais assuntos que não ensejem a distribuição ordinária.

No caso de recursos, não participará do sorteio o Ministro que tiver proferido o voto condutor do acórdão recorrido.

Quanto às Contas do Presidente da República, o sorteio será realizado na primeira sessão ordinária do Plenário do mês de julho para as contas relativas ao exercício subsequente. Assim, em 2017, foi sorteado o Relator das Contas do Governo do exercício de 2018, a serem apreciadas em 2019. Os nomes dos Relatores sorteados serão excluídos dos sorteios seguintes até que todos os demais Ministros tenham sido contemplados em iguais condições.

O novo Regimento Interno formalizou o instituto da prevenção, estipulando que o Relator, ou seu sucessor, permanece vinculado ao processo, mesmo depois de prolatada a deliberação, exceto nos casos de recurso que ensejem sorteio de novo relator, bem como ao respectivo processo de cobrança executiva, quando houver (RITCU: art. 157, § 4º).

7.5.6. Arquivamento

O arquivamento de um processo pode ser determinado pelo Tribunal ou pelo Relator nos seguintes casos:

- quando houver decisão do relator ou de colegiado pelo apensamento definitivo a outro processo;
- quando houver decisão do relator, de colegiado ou da Presidência pelo seu encerramento, depois de efetuadas as comunicações determinadas e expirados os prazos dos recursos cabíveis dotados de efeito suspensivo;
- nos casos de decisões definitivas ou terminativas, após a adoção das providência nelas determinadas e a efetivação das competentes comunicações;
- após o registro do ato de admissão ou concessão de aposentadoria, reforma ou pensão;
- quando ausentes os pressupostos de constituição ou de desenvolvimento válido regular do processo;
- para evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento;
- nos processos de denúncia e representação que não atendam aos requisitos de admissibilidade;
- em caso de requerimento diretamente dirigido ao Relator ou ao Tribunal por beneficiário de processo de admissão, concessão de aposentadoria, reforma ou pensão;
- em caso de consulta que não atenda aos requisitos previstos ou que verse sobre caso concreto; e
- quando o processo tiver cumprido o objetivo para o qual foi constituído.

7.5.7. Nulidades

As regras estipuladas no RITCU para as nulidades assemelham-se às do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869/1973: arts. 243 a 250).

Nenhum ato será declarado nulo se do vício não resultar prejuízo para a parte, para o erário, para a apuração dos fatos pelo Tribunal ou para a deliberação adotada (RITCU: art. 171).

Quando puder decidir do mérito a favor da parte a quem aproveitaria a declaração de nulidade, o Tribunal não a pronunciará nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta (RITCU: art. 171, par. único; CPC: art. 249, § 2º).

Não se tratando de nulidade absoluta, considerar-se-á válido o ato que, praticado de outra forma, tiver atingido o seu fim (RITCU: art. 172; CPC: art. 244).

A parte não poderá arguir nulidade a que haja dado causa ou para a qual tenha, de qualquer modo, concorrido (RITCU: art. 173; CPC: art. 243).

Conforme a competência para a prática do ato, o Tribunal ou o Relator declarará a nulidade de ofício, se absoluta, ou por provocação da parte ou do Ministério Público junto

ao Tribunal, em qualquer caso (RITCU: art. 174).

A nulidade do ato, uma vez declarada, causará a dos atos subsequentes que dele dependam ou sejam consequência. A nulidade de uma parte do ato, porém, não prejudicará as outras que dela sejam independentes (RITCU: art. 175 e par. único; CPC: art. 248).

O Relator ou o Tribunal, ao pronunciar a nulidade, declarará os atos a que ela se estende, ordenando as providências necessárias, a fim de que sejam repetidos ou retificados, se for o caso (RITCU: art. 176; CPC: art. 249).

Eventual incompetência do relator não é causa de nulidade dos atos por ele praticados (RITCU: art. 177).

Nos processos em que deva intervir, a falta de manifestação do Ministério Público implica a nulidade do processo a partir do momento em que esse órgão deveria ter-se pronunciado (RITCU: art. 178; CPC: art. 246). A manifestação posterior do MPTCU sana a nulidade do processo, se ocorrer antes da decisão definitiva de mérito do Tribunal, nas hipóteses em que expressamente anuir aos atos praticados anteriormente ao seu pronunciamento.

EXEMPLO DE NULIDADE

Acórdão nº 1.770/2007 – 1ª Câmara

Relator: Ministro Valmir Campelo SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VERIFICAÇÃO DE ERRO DE PROCEDIMENTO. NULIDADE DA CITAÇÃO E DO ACÓRDÃO CONDENATÓRIO. DETERMINAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE NOVA CITAÇÃO. Verificada a existência de erro de procedimento na realização da citação, cumpre declarar a nulidade absoluta dessa e dos atos subsequentes, devendo ser adotadas as providências necessárias à realização de nova citação escoimada do vício e ao prosseguimento do feito.

7.5.8. Processos urgentes

São considerados urgentes, merecendo tramitação preferencial, os documentos e processos referentes a (RITCU: art. 159):

I – solicitação de realização de auditorias e inspeções formulada pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas casas ou pelas respectivas comissões;

II – solicitação de informações e requisição de resultados de auditorias e inspeções, bem assim de pronunciamento conclusivo, a ser emitido no prazo de trinta dias do recebimento;

III – pedido de informação para instrução de mandado de segurança ou outro feito judicial;
IV – consulta que, pela sua natureza, exija imediata solução, a critério do Relator;
V – denúncia ou representação que indique a ocorrência de fato grave, a critério do Relator;
VI – medidas cautelares;
VII – caso em que o retardamento possa representar significativo dano ao erário;
VIII – recursos que tenham efeito suspensivo; e
IX – outros assuntos que, a critério do Plenário ou do Presidente, sejam entendidos como urgentes.

Os atos relativos a despesas de natureza reservada legalmente autorizadas terão tramitação sigilosa (RITCU: art. 158). Os procedimentos de segurança e salvaguarda na constituição, organização e tramitação de documentos e de processos que contenham informações com restrição de acesso estão previstos na Resolução nº 259/2014. São considerados sigilosos os documentos, assuntos ou processos que, por natureza ou quando a preservação de direitos individuais (CF: art. 5º, incisos X, XII e XIV) e o interesse público o exigirem, devam ser de conhecimento restrito.

7.6. EXECUÇÃO DAS DECISÕES

As decisões definitivas e terminativas expressam-se por meio de Acórdão que é publicado no Diário Oficial da União ou em diário eletrônico do Tribunal, disponibilizado no Portal do TCU. Referida publicação constitui, nos termos do art. 23 da LOTCU:

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 para a adoção de medidas necessárias à correção das falhas ou impropriedades verificadas, de forma a prevenir a ocorrência de outras semelhantes;
III – no caso de contas irregulares:
  a) obrigação de o responsável, no prazo de quinze dias, comprovar perante o Tribunal que recolheu aos cofres públicos a 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; e

c) fundamento para que a autoridade competente proceda, quando for o caso, à efetivação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e da medida cautelar de arresto de bens.

Após a publicação da decisão, o responsável será notificado para, no prazo de quinze dias, efetuar e comprovar o recolhimento da dívida.

O responsável poderá solicitar que o pagamento seja feito parceladamente. Nos termos do art. 217 do RITCU, o parcelamento poderá ser concedido em até trinta e seis parcelas, desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial. Sobre cada parcela, corrigida monetariamente, incidirão os correspondentes acréscimos legais. Todavia, a falta de recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor.

Uma vez comprovado o recolhimento integral da dívida, o Tribunal expedirá quitação do débito ou da multa, desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, hipótese em que a comunicação do pagamento da dívida será enviada ao órgão executor. Registre-se que o recolhimento integral do débito ou da multa não importa em modificação do julgamento quanto à irregularidade das contas.

Se após o prazo de quinze dias fixado pela notificação o responsável não se manifestar, o TCU poderá:

- se o responsável for servidor público, determinar o desconto integral ou parcelad da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente, no caso o art. 46 da Lei nº 8.112/1990, que estabelece que as parcelas de indenização ao erário não serão inferiores a dez por cento da remuneração, provento ou pensão;
- caso contrário, autorizar a cobrança judicial da dívida por intermédio do MPTCU encaminhará os elementos necessários à Advocacia-Geral da União ou aos dirigentes das entidades jurisdicionadas.

Caso o ressarcimento deva ser feito a estado ou município, o Tribunal remeter--lhes-á a documentação necessária à cobrança judicial da dívida. A esse propósito, vale mencionar o Acórdão nº 2.249/2006 (Rel.: Min. Benjamin Zymler):

> Por fim, cumpre examinar a possibilidade de se deferir o parcelamento do débito solicitado pela sra. BCNCP. Para tanto, é de mister considerar a Decisão nº 429/1999-TCU-Plenário, em que este Tribunal, ao responder à consulta elaborada pela Presidência da Câmara dos Deputados, firmou exegese, com caráter normativo, no sentido de que:

"8.1.1 – os valores relativos às reposições e indenizações ao erário por parte de servidores ativos ou inativos, ou pensionistas somente poderão ser atualizados até 30 de junho de 1994, não podendo ser corrigidos após essa data, consoante o disposto no art. 46 da Lei nº 8.112/1990, ressalvados apenas os casos abrangidos pelo Enunciado de Súmula nº 106 da Jurisprudência Predominante do Tribunal de Contas da União. **Vale ressaltar que os atos dolosos praticados contra o erário não se subsumem à tipicidade das chamadas reposições e indenizações, cabendo o integral ressarcimento do dano, em observância aos termos da Lei nº 8.429/1992"** (grifos acrescidos).

Posta assim a questão, tendo em vista o indiscutível dolo das recorrentes, é de se afastar a incidência do parcelamento previsto no art. 46 da Lei nº 8.112/1990. Quanto a esse ponto, este parquet especializado está de acordo com a unidade técnica.

Entretanto, no caso em apreço, não há óbice ao parcelamento previsto no art. 26 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Com efeito, é farta a jurisprudência deste Tribunal no sentido de se deferir o parcelamento de débito, mesmo na hipótese de julgamento pela irregularidade com fulcro no art. 16, inciso III, alínea d, da Lei nº 8.443/1992 (cf., **e.g.**, Acórdão nº 24/2001-1ª Câmara, Acórdão nº 30/2001-Plenário, Acórdão nº 104/2002-1ª Câmara e Acórdão nº 606/2003-2ª Câmara); cumprindo lembrar que, em última instância, os processos de Tomada de Contas Especial têm por finalidade a recomposição dos cofres públicos.

A título de racionalização administrativa e economia processual, e com o objetivo de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento, o Tribunal poderá determinar, desde logo, o arquivamento do processo, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor, para que lhe possa ser dada quitação (LOTCU: art. 93).

Na hipótese de decisão terminativa (v. item 8.7), esta será publicada no DOU ou no Diário Eletrônico do Tribunal, sob a forma de acórdão, acompanhada de seus fundamentos.

EXEMPLO DE DECISÃO TERMINATIVA

Acórdão nº 1.989/2006 – 1ª Câmara – Prefeitura de Tianguá (CE) MINISTRO-RELATOR: GUILHERME PALMEIRA SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IMPOSSIBILIDADE DE JULGAMENTO DE MÉRITO. LONGO LAPSO TEMPORAL. CONTAS ILIQUIDÁVEIS. Consideram-se iliquidáveis as contas,

ordenando-se o seu trancamento e o consequente arquivamento dos autos, quando o exercício da ampla defesa fica comprometido, em razão do longo decurso de prazo entre a prática do ato e a citação do responsável.

7.7. OUTROS DISPOSITIVOS

7.7.1. Contagem de prazos

A LOTCU e o RITCU definem que a contagem de prazos nela previstos será efetuada a partir:

I. do recebimento pelo responsável ou interessado:
   a) da citação ou da comunicação de audiência;
   b) da comunicação de rejeição dos fundamentos da defesa ou das razões de justificativa;
   c) da comunicação de diligência;
   d) da notificação;
II. constante de documento que comprove a ciência da parte;
III. da publicação nos órgãos oficiais, quando a parte não for localizada;
IV. nos demais casos, salvo disposição legal expressa em contrário, da publicação d decisão ou do acórdão no Diário Oficial da União.

Na contagem dos prazos, salvo disposição legal em contrário, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento. Se o vencimento recair em dia em que não houver expediente, o prazo será prorrogado até o primeiro dia útil imediato.

A prorrogação, quando cabível, contar-se-á a partir do término do prazo inicialmente concedido e independerá de notificação da parte.

Os acréscimos em publicação e as retificações, mesmo as relativas a citação, comunicação ou notificação, importam em devolver o prazo à parte.

O recesso do Tribunal não suspende nem interrompe os prazos para interposição de recursos e para apresentação de alegações de defesa, de razões de justificativa, de atendimento de diligência, de cumprimento de determinação do Tribunal, bem como os demais prazos fixados para a parte, em qualquer situação.

Decorrido o prazo fixado para a prática do ato, extingue-se, independentemente de declaração, o direito do jurisdicionado de praticá-lo ou alterá-lo, se já praticado, salvo comprovado justo motivo.

7.7.2. Comunicações processuais

As comunicações processuais são expedidas pela Unidade Técnica competente, por determinação do Relator, do Presidente, das Câmaras ou do Plenário.

As decisões preliminares – citação, audiência e notificação – realizam-se:

I. mediante ciência do responsável, da parte ou do interessado, efetivada por serv designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;
II. pelo correio, mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprov entrega no endereço do destinatário; e
III. por edital publicado nos órgãos oficiais, quando o seu destinatário não for localizado.

De igual modo será transmitida ao responsável ou interessado a comunicação de rejeição dos fundamentos da defesa.

O mesmo procedimento é adotado para as diligências.

Estão abrangidas no conceito de audiência as comunicações processuais da oitiva da entidade fiscalizada e do terceiro interessado para manifestarem-se sobre fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor, e no conceito de notificação, todas as comunicações processuais não caracterizadas por citação, audiência ou diligência.

DÚVIDA FREQUENTE

Como se procedem as comunicações processuais – citações, audiências etc. – em processos com uma multiplicidade de interessados não totalmente identificados? Segundo a Resolução nº 213/2008, consideram-se processos com conjunto de interessados ainda não quantificados e identificados nos autos aqueles nos quais a decisão que vier a ser exarada pelo Tribunal possua potencial lesivo a direito subjetivo de servidores e de empregados públicos alcançados pelos efeitos de ato administrativo julgado nulo ou ilegal, integral ou parcialmente, ou simplesmente modificado, que não tenham nome e endereço constantes dos autos. Nesses casos, para os interessados já identificados as comunicações processuais se darão na forma regimental e, para os demais, por edital. Nos casos em que a decisão que vier a ser exarada pelo Tribunal possua potencial lesivo a direito subjetivo de servidores e de empregados públicos que possuam associação representativa de notório conhecimento, a entidade deverá ser citada na forma regimental.

Na hipótese de adoção de medidas cautelares pelo Tribunal, pelo Presidente ou pelos Relatores, as comunica ções poderão ser efetivadas pelo meio mais célere possível, entre os previstos no RITCU, com posterior remessa do expediente original, no prazo de cinco dias, a partir da confirmação do recebimento.

As notificações ao responsável para pagamento de débito ou de multa serão acompanhadas de cópia do documento de arrecadação, devidamente preenchido com dados que não sofrerão modificações até a data indicada. Quando a parte for representada por advogado, a comunicação deve ser dirigida ao representante legalmente constituído nos autos. Quando a parte houver constituído mais de um procurador ou na hipótese de subestalecimento, é suficiente a indicação do nome de um dos procuradores nos atos processuais. Poderá a parte indicar o procurador em cujo nome serão feitas as notificações.

IMPORTANTE

O STF reconheceu a validade da previsão, constante no RITCU, de efetivação da comunicação processual mediante o envio de carta registrada com aviso de recebimento, não sendo exigida a intimação pessoal.

Ag. Reg. no MS 25.816-DF

Relator: Min. Eros Grau AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI nº 1.533/1951 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO. 1. O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

2. O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

3. O prazo decadencial para a impetração do mandado de segurança conta-se da data constante do aviso de recebimento e não admite suspensão ou interrupção.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

Todos os atos, os termos, os documentos, as comunicações e as deliberações poderão ser produzidos, praticados, armazenados, transmitidos e assinados em meio

eletrônico, na forma de norma elaborada pelo Tribunal, atendidos os requisitos previstos em lei.

7.7.3. Publicações

O TCU poderá criar diário eletrônico, disponibilizado no Portal do TCU, para publicação de atos processuais e administrativos próprios, bem como comunicações em geral, consoante o disposto no art. 4º da Lei nº 11.419/2006. A publicação no diário eletrônico substituirá qualquer outro meio e publicação oficial, para quaisquer efeitos legais, à exceção dos casos expressamente estabelecidos em lei. Ademais, a Resolução nº 233/2010 dispõe sobre o funcionamento do processo eletrônico e demais serviços eletrônicos ofertados por meio de solução denominada TCU-eletrônico (e-TCU).

7.7.4. Acesso a informações

Em obediência à LAI, o TCU editou a Resolução nº 249/2012. Segundo o normativo, as principais informações relativas à gestão do TCU e ao exercício do controle externo devem ser disponibilizadas no portal da instituição na internet, inclusive:

a) competências e estrutura organizacional;
b) endereços e telefones de contato com as unidades do Tribunal, bem como respectivos horários de atendimento ao público externo;
c) instrumentos de cooperação;
d) concursos públicos;
e) relatórios institucionais estabelecidos em lei;
f) prestações de contas anuais;
g) licitações e contratos;
h) execução orçamentária e financeira;
i) dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras;
j) gestão de pessoas;
k) contratos de terceirização de mão de obra; e
l) deliberações dos Colegiados do TCU.

O Presidente ou os Relatores poderão, nos processos de sua competência, autorizar a divulgação total ou parcial das informações ou dos documentos utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo anteriormente à prolação do ato decisório. Isso inclui os relatórios das equipes de fiscalização e as instruções dos AUFCs.

Os pedidos de acesso à informação ao TCU devem ser dirigidos à Ouvidoria. Cabe ao TCU controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas por ele produzidas ou custodiadas, assegurando a devida proteção. No caso de indeferimento de acesso à informação ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência. Caso a decisão denegatória tenha sido proferida pelo Presidente, Ministro ou Ministro Substituto do Tribunal, o recurso será encaminhado para sorteio de Relator, que deverá submeter a matéria ao Plenário em até 20 (vinte) dias.

7.7.5. Aplicação do Código de Processo Civil

A Súmula TCU nº 103 dispõe que, na falta de normas legais ou regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil. Por sua vez, preceitua o art. 298 do RITCU:

> Art. 298. Aplicam-se subsidiariamente no Tribunal as disposições das normas processuais em vigor, no que couber e desde que compatíveis com a Lei Orgânica.

7.8. PARA SABER MAIS

O conteúdo desse capítulo encontra-se regulado pelo RITCU, bem como por diversas Resoluções e Portarias.

---

1 BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Cen de Atualização Jurídica, v. I, nº 9, dez. 2001.

2 Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas: contributos para uma reflexão necessária. Coimbra: Coimbra, 2011, 199. Apud FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. O bom controle público e as cortes de Contas como Tribunais da boa governança. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação Strictu Sensu em Direito, Programa de Pós-graduação da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito. Florianópolis, 2015, p. 219.

Capítulo 8

Processos de Contas

https://youtu.be/LYrN94HTejo



Quais as diferenças entre tomadas e prestações de contas? Como são organizadas as TCs e PCs? O que determinam a Lei nº 4.320/1964, a LOTCU e a LRF? O que são indicadores de gestão? Como são examinadas as contas de unidades relacionadas com a segurança nacional e as despesas de caráter sigiloso? O que é Rol de Responsáveis? O que são contas extraordinárias, diferidas, consolidadas, agregadas, informatizadas, sobrestadas e dispensadas?

8.1. DEVER DE PRESTAR CONTAS

Os jurisdicionados ao TCU, indicados nos incisos I a VI do art. 5º da Lei nº 8.443/1992, submeterão anualmente suas contas ao julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou de prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa (LOTCU: art. 7º). A finalidade dos processos de contas é a de possibilitar a verificação da regular aplicação dos recursos, à luz dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

Aguiar et al.[1] conceituam prestar contas como "demonstrar a correta e regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade".

Somente por decisão do TCU, tais administradores e responsáveis podem ser liberados dessa responsabilidade (LOTCU: art. 6º).

A omissão no dever de prestar contas implicará a instauração de tomada de contas especial (LOTCU: art. 8º), bem como, conforme visto no item 2.3, crime de

responsabilidade e ato de improbidade administrativa.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 8.662/2013 – Primeira Câmara (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro José Múcio Monteiro) Responsabilidade. Recurso de Reconsideração. Dever de prestar contas. O dever de prestar de contas é pessoal, cabendo ao responsável a obrigação de certificar-se de seu cumprimento, mesmo na hipótese de ter delegado a tarefa a outrem. Eventual delegação de tarefas acessórias ao dever de prestar contas não abrange a responsabilidade pela prestação de contas, que, por princípio, é indelegável.

Nas tomadas ou prestações de contas devem ser incluídos todos os recursos, orçamentários e extraorçamentários, utilizados, arrecadados, guardados ou geridos pela unidade ou entidade ou pelos quais ela responda (LOTCU: art. 7º, parágrafo único).

Quanto aos recursos federais repassados a Estados, Distrito Federal, Municípios e a pessoas físicas ou entidades privadas, incluindo auxílios, subvenções, contribuições ou outra forma de transferência voluntária de valores por intermédio de órgãos e entidades da administração federal direta, indireta, de fundações instituídas e mantidas pelo poder público federal e de suas entidades paraestatais, os beneficiários responderão perante o órgão ou entidade repassador pela boa e regular aplicação desses recursos, apresentando documentos, informações e demonstrativos necessários à composição dos relatórios de gestão e dos processos de contas das unidades jurisdicionadas repassadoras dos recursos (IN TCU nº 63/2010: art. 2º, § 2º, com a redação alterada pela IN TCU nº 72/2013).

IMPORTANTE

Nem todos os que têm o dever de prestar contas devem fazê-lo mediante a apresentação anual ao TCU de processos de tomadas ou prestações de contas. Uns porque podem ser dispensados pelo TCU; outros porque prestarão contas aos órgãos repassadores de recursos federais.

As tomadas ou prestações de contas, inclusive as tomadas de contas especiais, deverão conter os seguintes elementos (LOTCU: art. 9º):

I – relatório de gestão;

II – relatório do tomador de contas, quando couber;

III – 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;

IV – pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente.

O conteúdo do relatório de gestão será detalhado mais adiante. A atuação do controle interno será analisada no Capítulo 12.

Destaca-se a importância do obrigatório pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, declarando ter tomado conhecimento das conclusões do controle interno e encaminhando o processo para a Corte de Contas. Nos exames preliminares realizados no TCU, os processos que não contiverem a manifestação ministerial são devolvidos à origem.

DÚVIDA FREQUENTE

Tendo em vista o princípio constitucional da publicidade na Administração Pública, como são examinadas as contas de unidades relacionadas com a segurança nacional, bem como as despesas de caráter sigiloso? A hipótese é prevista no art. 92 da LOTCU que prevê que os atos relativos a despesa de natureza reservada serão, com esse caráter, examinados pelo Tribunal, que poderá, à vista das demonstrações recebidas, ordenar a verificação in loco dos correspondentes documentos comprobatórios, na forma estabelecida no Regimento Interno. O art. 158 do RITCU assinala que os atos relativos a despesas de natureza reservada legalmente autorizadas terão tramitação sigilosa. As normas relativas a processos e documentos que contenham informações com restrição de acesso constam da Resolução TCU nº 259/2014. Recorde-se que tais despesas também são objeto de tratamento específico na Lei nº 8.666/1993 que prevê, como hipóteses de dispensa de licitação, as situações em que houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional (art. 24, IX), bem como o fornecimento de bens e serviços, produzidos ou prestados no País, que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional, mediante parecer de comissão especialmente designada pela autoridade máxima do órgão (art. 24, XXVIII).

O TCU tem procurado agregar informações relevantes nos processos de contas, a

exemplo dos indicadores de gestão, de modo a não apenas realizar o controle da conformidade como o do desempenho da gestão, no intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública.

EXEMPLO DE INDICADORES DE GESTÃO

A Decisão nº 408/2002 – Plenário (Relator: Ministro Iram Saraiva) determinou às instituições federais de ensino superior a adoção dos seguintes indicadores de gestão:

a) custo corrente/aluno;
b) aluno/professor;
c) aluno/funcionário;
d) funcionário/professor;
e) Grau de Participação Estudantil (GPE);
f) Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG);
g) Conceito Capes;
h) Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD); e
i) Taxa de Sucesso na Graduação (TSG).

É interessante notar que a prestação de contas também existe na esfera dos negócios privados, a exemplo dos arts. 550 a 553 do Código de Processo Civil e do art. 132, I, da Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404/1976).

8.2. PROCESSOS DE CONTAS

Segundo o art. 1º, parágrafo único, I, da IN TCU nº 63/2010, processo de contas é o processo de trabalho do controle externo, destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão das pessoas abrangidas pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/1992, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, obtidos direta ou indiretamente. Os processos de contas constituem instrumentos de avaliação de gestão e de responsabilização de pessoas.

Em tal definição, exame de conformidade significa a análise da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão em relação a padrões normativos e operacionais, expressos nas normas e regulamentos aplicáveis, e da capacidade dos controles internos de identificar e corrigir falhas e irregularidades; e exame de desempenho representa a análise da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade da gestão em relação a padrões administrativos e gerenciais, expressos em metas e resultados negociados com a administração superior ou definidos nas leis orçamentárias,

e da capacidade dos controles internos de minimizar riscos e evitar falhas e irregularidades.

Até a vigência da IN TCU nº 63/2010, distinguiam-se os processos de contas em **tomada de contas** (unidades jurisdicionadas da administração federal direta) e **prestações de contas** (unidades jurisdicionadas da administração federal indireta e por aquelas não classificadas como integrantes da administração federal direta, como é o caso dos serviços sociais autônomos). Esses termos foram substituídos no normativo por "processos de contas". A antiga nomenclatura permanece para os processos referentes aos exercícios anteriores a 2010; a nova, para o exercício de 2010 e seguintes.

No entanto, instituiu-se nova distinção entre tomadas e prestações de contas no que concerne à autuação dos processos no TCU que, a partir da IN TCU nº 63/2010 é a seguinte:

- Prestação de contas: quando a iniciativa de apresentar contas tiver sido da unida ou do responsável obrigado a apresentá-las. Neste caso, será autuado no TCU um **Processo de Prestação de Contas Ordinárias**;
- Tomada de contas: quando uma unidade ou responsável estiver, pelas normas, obrigado a apresentar contas, mas, não o fazer no prazo estabelecido. Assim, um órgão de controle (interno ou externo) tomará as contas dessa unidade ou responsável, sendo autuado no TCU um **Processo de Tomada de Contas Ordinárias**.

A DN TCU nº 154/2016 considerou prestação de contas a demonstração, pelo dirigente máximo, aos órgãos de controle e à sociedade dos resultados alcançados por intermédio da execução de atividades sob sua responsabilidade, realizadas com vistas a dar cumprimento aos objetivos previamente estabelecidos para a unidade prestadora de contas sob seu comando, em determinado exercício financeiro.

8.2.1. Contas ordinárias

O processo de contas ordinárias é referente a exercício financeiro determinado, constituído pelo Tribunal segundo critérios de risco, materialidade e relevância.

Risco define-se como a possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos, sendo medido em termos de consequências e probabilidades.

A materialidade é o volume de recursos envolvidos.

Relevância é o aspecto ou fato considerado importante, em geral no contexto do objetivo delineado, ainda que não seja material ou economicamente significativo.

8.2.2. Contas extraordinárias

O processo de contas extraordinárias é constituído por ocasião da extinção, liquidação, dissolução, transformação, fusão, incorporação ou desestatização de unidades jurisdicionadas, cujos responsáveis estejam alcançados pela obrigação prevista no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, para apreciação do Tribunal nos termos do art. 15 da Lei nº 8.443, de 1992.

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, com o aceite dos respectivos destinatários.

EXEMPLO DE CONTAS EXTRAORDINÁRIAS

Acórdão nº 887/2008 – Plenário (Relator: Ministro Ubiratan Aguiar) Solicitação. Prorrogação do prazo para apresentação das contas extraordinárias da extinta RFFSA. Deferimento.

8.3. TIPOS DE PROCESSOS DE CONTAS

São os seguintes os tipos de processos de contas:

- Tomada de Contas Individual (TC)
- Prestação de Contas Individual (PC)
- Tomada de Contas Consolidada
- Prestação de Contas Consolidada
- Prestação de Contas Agregada
- Tomada de Contas Agregada
- Tomada de Contas Extraordinária
- Prestação de Contas Extraordinária
- Tomada de Contas Especial (TCE)

Caberá ao órgão de controle interno competente classificar os processos que serão remetidos ao Tribunal, informando as unidades jurisdicionadas integrantes do processo.

8.3.1. Contas individuais

O processo de contas individual é o processo de contas ordinárias organizado tendo por base a gestão de uma unidade jurisdicionada. Exemplo: contas do Instituto Nacional

do Câncer.

Os processos de contas de unidades jurisdicionadas com parecer do dirigente do órgão de controle interno pela irregularidade deverão ser apresentados como processos individuais.

8.3.2. Contas consolidadas

No intuito de possibilitar a avaliação sistêmica da gestão de unidades que se relacionam em razão de hierarquia, função ou programa de governo, são organizados processos de contas consolidadas, que são os processos de contas ordinárias referente a tais conjunto de unidades jurisdicionadas, submetidos ao Tribunal pelas unidades jurisdicionadas responsáveis pela coordenação hierárquica, supervisão funcional ou gerência de programa incluído no Plano Plurianual.



A unidade gestora, cujo responsável obteve certificado de irregularidade pelo controle interno não poderá integrar um processo de contas consolidadas.

Em caso relevante, a unidade técnica do TCU, responsável pela instrução das contas consolidadas, deverá constituir processo de contas apartado. O conteúdo das peças dos processos de contas consolidados ou agregados deve englobar, de forma sucinta, dados de todas as unidades consolidadas ou agregadas, com o objetivo de evidenciar a conformidade e o desempenho de suas gestões.

EXEMPLO DE CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS DE SUBSIDIÁRIAS

Acórdão nº 1.773/2005 – Plenário Rel.: Min. Guilherme Palmeira 9.1. acolher parcialmente a proposta apresentada na solicitação da Petrobras para que as contas das suas subsidiárias internacionais, a partir do exercício de 2005, sejam organizadas na forma de prestações de contas consolidadas nas seguintes empresas, conforme o disposto no art. 7º, inciso VI, da IN TCU nº 47/2004:

Braspetro Oil Services Company – BRASOIL;

Petrobras Internacional Finance Company – PIFCO;

Petrobras Netherlands B.V. – PNBV;

Braspetro Oil Company – BOC;

Petrobras Internacional Braspetro B.V. – PIB BV;

e Petrobras Participações SL – PPSL.

8.3.3. Contas agregadas

O processo de contas agregado é o processo de contas ordinárias organizado tendo por base a gestão de um conjunto de unidades jurisdicionadas que não se relacionem em razão de hierarquia, função ou programa de governo, mas cujo exame em conjunto e em confronto possibilite a avaliação sistêmica dessa gestão.



8.4. RELATÓRIO DE GESTÃO

Relatório de gestão é o conjunto 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 por uma ou mais unidades jurisdicionadas durante um exercício financeiro.

O relatório de gestão deverá incluir todos os recursos, orçamentários e extraorçamentários, utilizados, arrecadados, guardados ou geridos pelas unidades jurisdicionadas ou pelos quais elas respondam, inclusive aqueles oriundos de fundos de natureza contábil, recebidos de entes da Administração Pública federal ou descentralizados para execução indireta.

Os relatórios de gestão serão apresentados ao Tribunal pelos responsáveis pelas unidades jurisdicionadas na forma definida em decisão normativa, exclusivamente por via eletrônica. A DN TCU nº 154/2016 estabeleceu exigências específicas de conteúdo para as unidades jurisdicionadas, segundo sua natureza jurídica, e de acordo com os critérios de materialidade, relevância e risco. Entre outras, foram exigidas as seguintes seções:

- apresentação das informações que identificam a unidade prestadora da conta e visão geral sobre a estrutura da unidade e ambiente em que atua e dos principais objetivos e resultados do exercício;
- informações sobre como a unidade planeja o cumprimento da sua missão, apresentação dos objetivos e indicadores de monitoramento do alcance dos resultados e demonstração dos resultados relevantes relacionados à operação da unidade e vinculados ao cumprimento dos seus objetivos, ações e metas estabelecidas no planejamento organizacional; e
- avaliação se a unidade está estruturada de forma adequada ao cumprimento da missão, especialmente sobre poder decisório e articulação institucional, avaliação dos riscos de comprometimento de objetivos estratégicos e instituição de controles para mitigação, entre outras informações.

Assim como os processos de contas, os relatórios de gestão podem ser apresentados de forma individual, consolidada ou agregada, conforme definido em Decisão Normativa do TCU.

Os relatórios de gestão poderão ser encaminhados ao Tribunal pelo órgão de controle interno a que estiver vinculada a unidade jurisdicionada dos respectivos responsáveis.

A critério do Tribunal, os relatórios de gestão poderão ser apresentados ou encaminhados em meio informatizado.

O relatório de gestão ficará disponível na rede mundial de computadores, para consulta pela sociedade, na forma definida por ato da presidência.

O relatório de gestão será considerado parte integrante dos processos de contas ordinárias que vierem a ser constituídos, sendo a sua apresentação condição necessária para a admissibilidade dos referidos processos.

Em razão da complexidade do relatório de gestão ou da necessidade de acompanhamento mais tempestivo dos atos de gestão das unidades jurisdicionadas envolvidas, o TCU poderá determinar a apresentação de relatórios de gestão parciais, em periodicidade inferior a um ano, que comporão o relatório de gestão final, conforme definido em decisão normativa.

As unidades jurisdicionadas deverão manter os documentos comprobatórios, inclusive de natureza sigilosa, pelo prazo mínimo de dez anos, contado a partir da apresentação dos relatórios de gestão ao Tribunal.

IMPORTANTE

Os relatórios de gestão são peças de grande relevância e que cumprem

diversos objetivos:

Demonstram como a gestão foi conduzida;

Permitem a análise da gestão dos dirigentes;

Subsidiam a análise de conformidade; ☐ Propiciam maior transparência e controle social.

8.5. CONTEÚDO DOS PROCESSOS DE CONTAS

Diversas normas estipulam regras relativas às tomadas e prestações de contas. As mais relevantes são a Lei nº 4.320/1964, a LOTCU, a LRF, o RITCU e a mencionada IN TCU nº 63/2010 e suas alterações.

8.5.1. Normas previstas na Lei nº 4.320/1964

Na Lei nº 4.320/1964, os dispositivos relativos à escrituração das contas encontram-se nos Títulos VIII – Do controle da execução orçamentária e IX – Da contabilidade. No Título VIII, prevê-se a atuação do controle interno de forma prévia, concomitante e subsequente. No Título IX, o art. 83 estipula que a contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

Assim, os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros (art. 85). Há previsão de controle contábil dos direitos e obrigações oriundos de ajustes ou contratos em que a Administração Pública for parte (art. 87).

8.5.2. Normas previstas na LOTCU e no RITCU

Os processos de tomada ou prestação de contas ordinária conterão os elementos e demonstrativos especificados em ato normativo, que evidenciem a boa e regular aplicação dos recursos públicos e, ainda, a observância aos dispositivos legais e regulamentares aplicáveis (RITCU: art. 194).

É incumbência do controle interno colocar à disposição do Tribunal, em cada exercício, por meio de acesso a banco de dados informatizado, o rol de responsáveis e suas alterações, com a indicação da natureza da responsabilidade de cada um, além de outros documentos ou informações necessários, na forma prescrita em ato normativo.

No que concerne especificamente às contas dos órgãos supervisores, bancos operadores e fundos que tenham atribuição administrativa de conceder, gerenciar ou

utilizar os recursos decorrentes de renúncias de receitas, os processos deverão ser acompanhados de demonstrativos que expressem as situações dos projetos e instituições beneficiadas por renúncia de receitas, bem como do impacto socioeconômico de suas atividades.

O RITCU também prevê a possibilidade de elastecer os prazos para apresentação de tomada ou prestação de contas ordinária (art. 192).

8.5.3. Normas da LRF sobre escrituração das contas

A LRF, no parágrafo único do seu art. 49, define que a prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício. Trata-se de uma norma dirigida às contas do Poder Executivo Federal, aplicável, no que couber aos Estados e Municípios.

Por sua vez, o art. 50 daquele diploma prevê regras mais gerais para a escrituração das contas públicas que, além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, deverá observar:

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

II – a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

III – as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

IV – as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos;

V – as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor;

VI – a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destinc

dos recursos provenientes da alienação de ativos.

Os parágrafos desse artigo precisam que:

- no caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intragovernamentais;
- a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgã central de contabilidade da União, enquanto não implantado o Conselho de Gestão Fiscal previsto no art. 67 da LRF; e
- a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

8.5.4. Conteúdo prescrito pela IN TCU nº 63/2010 e suas alterações

A IN TCU nº 63/2010 alterou substancialmente a dinâmica de organização e apresentação dos processos de contas. Por sua vez, a IN TCU nº 72/2013 introduziu alterações pontuais na IN TCU nº 63/2010.

Para seus efeitos, são as seguintes as unidades jurisdicionadas ao TCU cujos responsáveis estão sujeitos à apresentação de relatório de gestão e à constituição de processo de contas:

I. órgãos e entidades da Administração Pública federal direta e indireta, incluídas a fundações e empresas estatais, bem como suas unidades internas;
II. fundos cujo controle se enquadre como competência do Tribunal;
III. serviços sociais autônomos;
IV. contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do respectivo tratado constitutivo;
V. empresas encampadas, sob intervenção federal, ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de entidade pública federal;
VI. entidades cujos gestores, em razão de previsão legal, devam prestar contas ao Tribunal;
VII. programas de governo constantes do Plano Plurianual previsto no inciso I do art. 165 da Constituição Federal;
VIII. consórcios públicos em que a União figure como consorciada; IX. entidades de fiscalização do exercício profissional.

A partir de sua vigência, todas essas unidades jurisdicionadas deverão apresentar anualmente relatórios de gestão, porém nem todas constituirão processos de contas.

Anualmente serão editadas pelo TCU duas Decisões Normativas:

- a primeira definirá a forma, o conteúdo e o prazo dos relatórios de gestão; e
- a segunda definirá as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão processo de contas ordinárias constituídos para julgamento, assim como os conteúdos e a forma das peças que os comporão e os prazos de apresentação, ficando os responsáveis pelas demais unidades jurisdicionadas dispensados de apresentarem as suas contas ao Tribunal, para essa finalidade, nos termos do art. 6º da LOTCU, 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.

Em síntese, a todo processo de contas corresponde um relatório de gestão, mas a nem todos os relatórios de gestão corresponde um processo de contas. Todos os jurisdicionados estão sujeitos a terem suas contas julgadas, mas o TCU não julgará as contas de todos. O objetivo proclamado é o de criar uma "malha fina do controle externo", em moldes semelhantes à utilizada pela Receita Federal.

Os relatórios de gestão das unidades jurisdicionadas sujeitas a apresentação de contas ordinárias serão submetidos à auditoria de gestão e às demais providências a cargo do respectivo órgão de controle interno.

Os processos de contas ordinárias devem abranger a totalidade da gestão das unidades relacionadas em decisão normativa.

Os processos de contas ordinárias serão formalizados de acordo com os critérios estabelecidos na IN TCU nº 63/2010 e em decisão normativa.

O órgão de controle interno poderá, a seu critério, realizar trabalhos sobre unidades jurisdicionadas não relacionadas em decisão normativa, os quais apenas serão encaminhados ao Tribunal caso se constatem quaisquer das ocorrências a que se refere o art. 16, incisos II e III, da LOTCU.

O relatório de gestão do responsável por unidade jurisdicionada que for instado a apresentar contas ordinárias deverá ser submetido à auditoria de gestão e às demais providências a cargo do respectivo órgão de controle interno.

Os autos iniciais dos processos de contas serão compostos das seguintes peças, além de outras previstas em decisão normativa:

I. rol de responsáveis;

II. relatório de gestão dos responsáveis, conforme conteúdos e formatos estabelecidos pelo Tribunal em decisão normativa;
III. relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela unidade jurisdicionada, consoante previsão em lei ou em seus atos constitutivos, observados os formatos e os conteúdos definidos em decisão normativa;
IV. relatório de auditoria de gestão, emitido pelo órgão de controle interno, conforme formato e conteúdo definidos em decisão normativa;
V. certificado de auditoria, emitido pelo órgão de controle interno competente;
VI. parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno competente; e
VII. pronunciamento expresso do ministro de estado supervisor da unidade jurisdicionada, ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, atestando haver tomado conhecimento das conclusões contidas no parecer do dirigente do órgão de controle interno competente sobre o desempenho e a conformidade da gestão da unidade supervisionada.

A IN TCU nº 63/2010 prescreveu normas para o controle interno estabelecendo que exames do órgão competente de controle interno sobre a gestão dos responsáveis devem abranger todos os recursos, orçamentários e extraorçamentários, utilizados, arrecadados, guardados ou geridos pelas unidades jurisdicionadas ou pelos quais elas respondam, incluídos os oriundos de fundos de natureza contábil recebidos de entes da Administração Pública federal ou descentralizados para execução indireta. Por sua vez, o relatório de auditoria de gestão emitido pelo órgão de controle interno deverá ser composto dos achados devidamente caracterizados pela indicação da situação encontrada e do critério adotado e suportado por papéis de trabalho, mantidos em arquivos à disposição do Tribunal. As manifestações do controle interno, opinando pela regularidade com ressalvas e pela irregularidade das contas dos responsáveis, devem indicar os fatores motivadores para cada responsável.

A critério do TCU, os processos de contas, inclusive os relatórios de auditoria de gestão, que não atenderem a forma e o conteúdo definidos na decisão normativa poderão ser devolvidos à unidade jurisdicionada ou ao órgão de controle interno para realização dos ajustes necessários, com fixação de novo e improrrogável prazo para apresentação.

5.4.1. Rol de responsáveis

Serão considerados responsáveis pela gestão os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante o período de que tratam os relatórios de gestão e os processos

de contas ordinárias, as seguintes naturezas de responsabilidade, se houver:

I. dirigente máximo da unidade jurisdicionada;
II. membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente de que trata o inciso anterior, com base na estrutura de cargos aprovada para a unidade jurisdicionada; e
III. 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.

O TCU poderá definir outras naturezas de responsabilidade em decisão normativa.
Constarão do rol de responsáveis as seguintes informações:

I. nome, completo e por extenso, e número do Cadastro de Pessoa Física do Ministério da Fazenda (CPF/MF) do responsável arrolado;
II. identificação das naturezas de responsabilidade, e dos cargos ou funções exercidos;
III. indicação dos períodos de gestão, por cargo ou função;
IV. identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração, incluind a data de publicação no Diário Oficial da União ou em documento de divulgação pertinente;
V. endereço residencial completo; e
VI. endereço de correio eletrônico, se houver.

Os órgãos de controle interno podem propor a inclusão de responsáveis não relacionados no rol, se verificada a ocorrência de ato previsto nas alíneas b, c ou d do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443/1992, que enseje a responsabilização em conjunto com agente integrante do rol. Se constatado ato classificável nas alíneas c e d do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443/1992, praticado por responsável não relacionado no rol e não sendo possível propor a responsabilização em conjunto, o órgão de controle interno, sob pena de responsabilidade solidária, deverá recomendar a instauração de processo de tomada de contas especial, nos termos do art. 8º da Lei nº 8.443/1992.

Ademais, não ocorrendo o conluio referido, mas apurada a prática de ato por responsável não relacionado no rol classificável na alínea b do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443, de 1992, o órgão de controle interno deve representar ao Tribunal nos termos do art. 237, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

Além do rol de responsáveis delimitado anteriormente, as unidades jurisdicionadas deverão manter cadastro, preferencialmente informatizado, com todos os demais responsáveis a ela vinculados, em cada exercício, para fins de documentação e acesso por parte dos órgãos de controle.

8.6. PRAZOS PARA APRESENTAÇÃO

A apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas ordinárias deverá ocorrer de acordo com os prazos definidos nas decisões normativas. Os processos de contas somente serão considerados entregues ao Tribunal se contiverem todas as peças e conteúdos exigidos na IN e na DN, e estiverem formalizados de acordo com seus padrões. Caso contrário, serão devolvidos ao controle interno para comunicação aos responsáveis e adoção das medidas necessárias ao saneamento, restando os respectivos responsáveis em situação de inadimplência.

A DN TCU nº 154/2016 fixou como regra geral os seguintes prazos para apresentação dos relatórios de gestão relativos ao exercício de 2016, a serem observados em 2017:

Espécie[2]	**Prazo**
Órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público da União, da administração direta do Poder Executivo e autarquias e fundações do Poder Executivo	31 março
TCU e unidades vinculadas à Justiça Eleitoral	28 abril
Banco Central, Secretaria-Geral do Ministério da Defesa, Estado-Maior da Aeronáutica, Estado-Maior da Armada, Secretaria de Economia e Finanças do Exército, Conselhos de fiscalização do exercício profissional, e demais unidades jurisdicionadas, inclusive Organizações Sociais	31 maio
FGTS, Sudam, Sudene, Fundos Constitucionais do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste	31 julho
Fundo de Participação PIS/PASEP	29 setembro

Por seu turno, a DN TCU nº 156/2016 fixou os seguintes prazos para apresentação dos processos de contas relativos ao exercício de 2016, a serem prestadas em 2017:[23]

Espécie[3]	**Prazo**
Unidades jurisdicionadas relacionadas no Anexo, com exceção das citadas abaixo	31 julho
TCU, unidades militares e unidades vinculadas à Justiça Eleitoral	31 agosto
Empresas públicas, sociedades de economia mista, Banco Central, Secretaria-Geral do	

Ministério da Defesa, Estado-Maior da Aeronáutica, Estado-Maior da Armada, Secretaria de Economia e Finanças do Exército, Eletrobras e Conselhos de fiscalização do exercício profissional	30 setembro
Petrobras, Fundos Constitucionais do Norte, Sudene e FGTS	30 novembro

Os prazos estabelecidos nas decisões normativas poderão ser prorrogados pelo Plenário do Tribunal, em caráter excepcional, mediante solicitação fundamentada formulada, conforme o caso, pelas seguintes autoridades:

- Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, dos demais Tribunais Superiores, dos Tribunais Federais nos Estados e no Distrito Federal e do Tribunal de Contas da União;
- Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente;
- Procurador-Geral da República; e
- Presidente de conselho federal de fiscalização profissional.

Nos casos em que os trabalhos do órgão de controle interno realizados sobre peças dos processos de contas ordinárias ou extraordinárias não puderem ser concluídos a tempo de atender ao prazo estipulado, o dirigente máximo do órgão também poderá solicitar, em caráter excepcional, mediante pedido fundamentado, a prorrogação de prazo para apresentação das peças que lhe são pertinentes.

A inobservância dos prazos previstos nas decisões normativas ou do prazo concedido mediante prorrogação poderá configurar omissão no dever de prestar contas para efeito do disposto na alínea a do inciso III do art. 16 da LOTCU.

As unidades jurisdicionadas deverão manter os documentos comprobatórios, inclusive de natureza sigilosa, pelos seguintes prazos mínimos:

- dez anos, contados a partir da apresentação dos relatórios de gestão ao Tribuna para as unidades jurisdicionadas não relacionadas para constituição de processo de contas no exercício; e
- cinco anos, contados a partir da data do julgamento das contas dos responsáveis pelo Tribunal, para as unidades jurisdicionadas relacionadas para constituição de processo de contas no exercício.

Os processos de contas extraordinárias deverão ser apresentados ao Tribunal em até cento e vinte dias da efetiva extinção, liquidação, dissolução, transformação, fusão, incorporação ou desestatização da unidade jurisdicionada.

Em razão da complexidade do negócio, da necessidade de acompanhamento tempestivo ou do monitoramento dos atos de gestão das unidades jurisdicionadas envolvidas, o Tribunal poderá determinar a apresentação de informações sobre a gestão em periodicidade inferior a um ano.

Nos termos das sucessivas LDOs, visando à transparência na gestão fiscal, serão divulgados na internet pelos Poderes, pelo Ministério Público da União e pela Defensoria Pública da União, no sítio de cada unidade jurisdicionada ao Tribunal de Contas da União, o Relatório de Gestão, o Relatório e o Certificado de Auditoria, o Parecer do órgão de controle interno e o pronunciamento do Ministro de Estado supervisor, ou da autoridade de nível hierárquico equivalente responsável pelas contas, integrantes das respectivas tomadas ou prestações de contas, em até trinta dias após seu envio ao Tribunal.

8.7. DECISÕES EM PROCESSOS DE CONTAS

A decisão em processo de tomada ou prestação de contas pode ser preliminar, definitiva ou terminativa (LOTCU: art. 10).

Preliminar é a decisão pela qual o Relator ou o Tribunal, antes de pronunciar- se quanto ao mérito das contas, resolve sobrestar o julgamento, ordenar a citação ou a audiência dos responsáveis ou, ainda, determinar outras diligências necessárias ao saneamento do processo.

Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal julga as contas regulares, regulares com ressalva, ou irregulares. O julgamento de contas é o tema do Capítulo 10.

Terminativa é a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis, ou determina o seu arquivamento pela ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo ou por racionalização administrativa e economia processual.

Somente há julgamento de mérito na decisão definitiva.

A única hipótese de deliberação monocrática em processo de contas é a decisão preliminar.

8.7.1. Sobrestamento de contas

Sobrestamento é a suspensão do julgamento ou apreciação de um processo, em razão do surgimento de matéria ou fato que obste o seu regular prosseguimento, como, por exemplo, a conexão dos assuntos em exame com os constantes de outro processo em tramitação no Tribunal, cujos resultados poderão influenciar o julgamento do processo sobrestado. O sobrestamento poderá ocorrer a juízo do Relator, das Câmaras ou do Plenário.

Nos termos da Resolução nº 259/2014, o despacho ou deliberação que determinar o sobrestamento especificará claramente a matéria objeto de sobrestamento ou os responsáveis que terão o julgamento de suas contas sobrestado, bem como o motivo justificador de tal providência.

O sobrestamento não prejudicará a adoção de providências com vistas ao saneamento do processo nem a apreciação de matéria diversa da que teve sua apreciação sobrestada ou o julgamento das contas dos demais responsáveis arrolados no processo. Cessado o motivo do sobrestamento, a unidade técnica deverá instruir o processo, submetendo-o imediatamente ao descortino do Relator com proposta de levantamento do sobrestamento.

EXEMPLO DE CONTAS SOBRESTADAS

Acórdão nº 412/2010 – Plenário

Relator: Ministro Raimundo Carreiro Sumário – REPRESENTAÇÃO. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE ENERGIA ELÉTRICA. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA GESTÃO DE DÍVIDAS DA COMPANHIA DE ELÉTRICIDADE DO AMAPÁ – CEA. CONHECIMENTO. DETERMINAÇÕES. SOBRESTAMENTO DOS AUTOS.

8.7.2. Contas diferidas

O processo de contas pode ser diferido. Nesse caso, a análise é sobrestada na Unidade Técnica por prazo determinado, findo o qual, inexistindo elementos supervenientes que infirmem o parecer do controle interno, será encaminhado ao Relator, após ouvido o Ministério Público, para julgamento por Relação (RITCU: art. 195)

São condições para o diferimento:

- parecer do controle interno pela regularidade ou regularidade com ressalva; e
- critérios de materialidade, relevância e risco.

Entre tais critérios, destaquem-se:

- unidades gestoras que não possuem determinações do TCU pendentes de atendimento;
- unidades que não possuem processos conexos com determinação de juntadas às contas para exame em conjunto ou com falhas que possam refletir nas contas.

Se em processos de fiscalização, representação ou denúncia forem constatados

indícios de irregularidades, as contas poderão ser retiradas do diferimento, a qualquer tempo.

EXEMPLO DE CONTAS DIFERIDAS

Acórdão nº 162/2005 – Segunda Câmara Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha Sumário – Tomada de Contas do exercício de 2002. Delegacia da Receita Federal em Feira de Santana (BA). Retirada do diferimento. Ressalvas apontadas pelo controle interno. Contas regulares com ressalva. Determinações.

8.8. PARA SABER MAIS

É recomendável a leitura das Instruções e Decisões Normativas mencionadas, bem como das sinopses das Atas do Plenário e das Câmaras do TCU.

---

1 Convênios e Tomadas de Contas Especiais – Manual Prático. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 20.

2 Regra geral, havendo exceções pontuais.

3 Regra geral, podendo haver exceções pontuais.

Capítulo 9

Tomadas de Contas Especiais

https://youtu.be/ZMhJeLZxdBc



O que são as tomadas de contas especiais? Quais suas diferenças com as TCs e PCs? E com os processos administrativos disciplinares? A quem compete instaurar e julgar as TCEs? Encerrado o mandato daquele que firmou o convênio, a quem compete realizar a prestação de contas? É possível a responsabilidade solidária de um ente político? Dano ao Erário e débito são a mesma coisa?

9.1. CONCEITO

A tomada de contas especial é o processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obtenção do respectivo ressarcimento (IN TCU nº 71/2012: art. 2º).

Tem como objetivo:

- apurar os fatos;
- identificar os responsáveis;
- quantificar o dano; e
- obter o ressarcimento.

É medida de exceção, somente devendo ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas internas sem a elisão do dano (IN TCU nº 71/2012: arts. 3º

e 4º).

As TCEs encontram previsão legal na Constituição Federal (princípio da prestação de contas), LOTCU (art. 8º), Decreto-Lei nº 200/1967 (art. 84), Decreto nº 93.872/1986 (art. 148), RITCU (arts. 197 a 200), IN/STN nº 01/1997 e IN TCU nº 71/2012 e suas alterações. Sua finalidade precípua é buscar assegurar a integridade dos recursos públicos, perseguindo sua recomposição quando afetado por condutas ilegais, ilegítimas ou antieconômicas.

Jacoby Fernandes[1] identifica dois princípios específicos nos processos de TCEs: o princípio da proteção ao erário e o princípio da razão suficiente ab-rogável. Tais princípios implicam que, se o responsável promover o ressarcimento ou apresentar a prestação das contas omitidas, encerrar-se-á a TCE, por não mais subsistir a sua causa determinante, remanescendo, contudo, a possibilidade de sanções pelas irregularidades praticadas.

Há diferenças significativas entre os processos de TCEs e os processos ordinários de tomadas e prestações de contas.

Em primeiro lugar, cada órgão ou entidade só constitui um processo anual de TC ou PC. Não há, entretanto, limite ao número de TCEs que poderão ser instaladas no mesmo exercício em cada órgão ou entidade. Sempre que se verificarem as hipóteses de instauração de TCE, esta deverá ser realizada, independentemente de encontra-rem-se em curso uma ou mais TCEs no mesmo órgão ou entidade, desde que os fatos geradores não sejam os mesmos.

O rol dos responsáveis nos processos de TCs e de PCs é composto de indivíduos vinculados à administração pública federal, como dirigentes, membros de conselhos de administração e fiscais etc. Nas TCEs, os responsáveis podem ser quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, às quais possa ser imputada a obrigação de ressarcir o Erário. Assim, é comum observar em TCEs que o responsável é um Prefeito, um Secretário de Estado, um bolsista de doutorado, uma organização do Terceiro Setor ou uma empresa privada.

É particularmente importante a definição de eventuais responsáveis solidários. Por exemplo, quando da concessão de benefícios previdenciários fraudulentos podem ser arrolados os servidores responsáveis pela concessão irregular dos benefícios e os respectivos beneficiários.

Outra característica marcante das TCEs, como será visto adiante, é que elas muito raramente serão julgadas regulares; devendo, em regra, devido aos próprios pressupostos de sua instauração, receber julgamento pela irregularidade ou regularidade com ressalvas.

Quadro-resumo de diferenças entre as TCEs e as TCs/PCs

Critério	TCs/PCs	TCEs
Quantidade	Um só processo anual por órgão ou entidade	Possibilidade de várias TCEs no mesmo órgão ou entidade durante um exercício
Responsáveis	Responsáveis pertencem à administração pública federal	Responsáveis podem ser pessoas físicas ou jurídicas sem vínculo com a administração pública federal

Outra importante distinção a ser feita é entre a TCE e os processos administrativos disciplinares (PADs), regulados pela Lei nº 8.112/1990. Na TCE, o julgamento não é feito pela autoridade instauradora ou que a dirigiu, mas pelo Tribunal de Contas. E, ao passo que, nos PADs, somente servidores públicos são passíveis de sanções, nas TCEs as penalidades podem ser dirigidas a todas as pessoas físicas ou jurídicas arroladas como responsáveis.

Sublinhe-se que um mesmo fato pode ensejar a abertura de um PAD e de uma TCE.

Quadro-resumo de diferenças entre as TCEs e os PADs

Critério	TCEs	PADs
Finalidade	Apurar os fatos; identificar os responsáveis; e quantificar o dano	Apuração de irregularidade no serviço público
Normativo processual	IN TCU nº 71/2012 e suas alterações	Lei nº 8.112/1990
Sujeitos passíveis de sanções	Pessoas físicas ou jurídicas arroladas como responsáveis	Servidor público
Julgamento	Tribunal de Contas	Autoridade administrativa

Em 2007, no julgamento do MS 25.880 (Relator: Min. Eros Grau), o STF delimitou tais distinções:

> A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS 24.961, Relator: Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 4/3/2005].
>
> Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112/1990, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei nº 8.443/1992.
>
> O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o

responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.

As TCEs devem pautar-se pelos princípios da racionalidade administrativa, do devido processo legal, da economia processual, da celeridade, da ampla defesa e do contraditório.

A importância das TCEs pode ser avaliada observando-se que elas representaram 40% dos processos apreciados pelo TCU em 2016, ao passo que as contas ordinárias representaram 10%.

9.2. HIPÓTESES DE INSTAURAÇÃO

São hipóteses de instauração de TCE:

- omissão no dever de prestar contas;
- não comprovação de recursos repassados pela União;
- desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos;
- prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário; e
- determinação pelo TCU.

À exceção da determinação direta do Tribunal de Contas, sempre que a autoridade administrativa competente verificar a ocorrência de alguma dessas hipóteses, deverá, sob pena de responsabilidade solidária, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos.

Conforme assinalado por Aguiar et al.,[2] o gestor poderá instaurar outro procedimento administrativo – sindicância, auditoria etc. – antes de formalizar o processo de TCE.

A ausência de adoção dessas providências no prazo de 180 (cento e oitenta) dias caracteriza grave infração a norma legal e sujeita a autoridade administrativa federal omissa à responsabilização solidária e às sanções cabíveis. Tal prazo deve ser contado:

I – nos casos de omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União, da data fixada para apresentação da prestação de contas; e

II – nos demais casos, da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela Administração.

Somente depois de esgotadas as providências administrativas internas sem obtenção do ressarcimento pretendido é que a tomada de contas especial deverá ser instaurada pela autoridade administrativa federal.

Considera-se instaurada a tomada de contas especial a partir da autuação de processo específico, em atendimento à determinação da autoridade administrativa competente.

9.2.1. Omissão no dever de prestar contas

O dever da prestação de contas, como visto no Capítulo 2, constitui um princípio constitucional. Ademais, é cláusula expressa em todos os instrumentos de descentralização de recursos e concessão de incentivos, tais como convênios, contratos de repasse, termos de parceria etc. A omissão na prestação de contas é, portanto, uma irregularidade grave, ensejadora da instauração de TCE. Ademais, para os agentes políticos é crime de responsabilidade (Lei nº 1.079/1950, art. 9º, II e Decreto-lei nº 201/1967, art. 1º, VI) e, para todos, crime de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992, art. 11, VI)

DÚVIDA FREQUENTE

Encerrado o mandato daquele que firmou o convênio, a quem compete realizar a prestação de contas? A resposta encontra-se na Súmula TCU nº 230:

> Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de corresponsabilidade.

Em 2016, das contas julgadas irregulares pelo TCU, 11% tiveram como motivo determinante a omissão na prestação de contas.

EXEMPLO DE OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Acórdão nº 19/2010 – Plenário

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues Sumário – TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL. PREFEITURA MUNICIPAL DE JAICÓS – PI. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. EXECUÇÃO PARCIAL DAS OBRAS. RESPONSÁVEL

REVEL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. REMESSA DE CÓPIA AO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA INFIRMAR A DECISÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

Sublinhe-se que, conforme dicção expressa do § 4º do art. 209 do RITCU, citado o responsável pela omissão de prestação de contas, bem como instado a justificar essa omissão, a apresentação posterior das contas, sem justificativa para a falta, não elidirá a respectiva irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação comprobatória das despesas esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos, sem prejuízo de aplicação de multa.

9.2.2. Não comprovação da aplicação dos recursos

A não comprovação da boa aplicação dos recursos significa que houve a apresentação formal da prestação de contas dos recursos públicos federais, mas os documentos e elementos que dela constaram não foram suficientes ou convincentes para demonstrar a sua aplicação na finalidade contratada, com o atingimento dos resultados previstos e a observância dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

Exemplificando:

- Na prestação de contas de um convênio cujo objeto era a construção de uma cre para 100 crianças, verifica-se que a creche não foi construída: hipótese de dano ao erário no valor total do convênio;
- Na prestação de contas de um convênio cujo objeto era a prestação de cursos visando à inclusão digital de 200 adolescentes de famílias de baixa renda, comprova-se que apenas 80 jovens frequentaram as atividades: hipótese de dano ao erário em valor proporcional ao total do convênio.

Aguiar et al.[3] preceituam:

> Para comprovar a boa aplicação dos recursos é necessária a existência de uma série de nexos: o extrato bancário deve coincidir com a relação de pagamentos efetuados, que deve refletir as notas fiscais devidamente identificadas com o número do convênio, que espelham os cheques nominais emitidos, que devem ser coincidentes com a vigência do convênio e com as datas dos desembolsos ocorridos na conta específica.

Ao constatar que os recursos não foram, total ou parcialmente, aplicados no objeto acordado, deverá o órgão repassador proceder à instauração de TCE.

EXEMPLO DE NÃO EXECUÇÃO DO OBJETO

Acórdão nº 3.144/2006 – 2ª Câmara
Entidade: Centro Cultural José Sarney (MA) Ministro-Relator: AUGUSTO SHERMAN
Ementa: Tomada de Contas Especial. Não execução do objeto conveniado. Não comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos. Contas irregulares. Débito. Multa.

É frequente a ocorrência de desvio de finalidade, quando os recursos são empregados em áreas distintas de sua destinação original. Por hipótese: recursos destinados à saúde pública aplicados em melhorias urbanísticas. Tal fato é considerado uma grave infração à norma legal, ensejadora de julgamento pela irregularidade das contas.

IMPORTANTE

Quando se menciona a comprovação da boa aplicação dos recursos, não se consideram apenas os valores originais repassados. É que prescreve o parágrafo único do art. 12 do Decreto nº 6.170/2007: "Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de trinta dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos."

9.2.3. Ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos

A ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos pode ocorrer, entre outras, nas seguintes hipóteses:

- desaparecimento de bens patrimoniais;
- utilização e consumo de bens públicos para finalidades particulares;
- concessão de benefícios fraudulentos; e
- desvio de recursos públicos para contas bancárias ou aplicações financeiras de

particulares.

EXEMPLOS DE TCE POR DESFALQUE E DESVIO

Acórdão nº 341/2006 – 2ª Câmara

Conselho Regional de Medicina – MA

Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha Sumário: Tomada de Contas Especial. Desvio de recursos mediante adulteração de cheques no período de 1996 a 2001. Citação. Rejeição das alegações de defesa. Irregularidade das contas. Débito. Aplicação de multa. Autorização para cobrança judicial. Determinação à Caixa Econômica Federal **Acórdão nº 1.978/2006 – 1ª Câmara** Caixa Econômica Federal Relator: Ministro Marcos Vilaça SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESVIO DE DINHEIROS PÚBLICOS E OUTRAS IRREGULARIDADES. CONTAS IRREGULARES. O prejuízo decorrente de desvios de dinheiros públicos praticado por empregado de instituição bancária federal justifica o julgamento pela irregularidade das contas, a condenação em débito e a aplicação de multa ao responsável.

9.2.4. Prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico com dano ao erário

Considerando o mencionado princípio de ressarcimento ao erário, somente os atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos que produzam dano ao erário ensejarão a instauração de TCE. Na hipótese de prática desses atos sem dano ao erário, os procedimentos corretivos e sancionatórios serão adotados, conforme o caso, pelo órgão repassador dos recursos, pelo controle interno ou pelo Tribunal de Contas sem, contudo, utilizar-se o procedimento da TCE.

A TCE será instaurada, sempre que caracterizado o dano, com a finalidade precípua de buscar a recuperação do prejuízo causado à Administração Pública.[4]

DÚVIDA FREQUENTE

Dano ao erário e débito são a mesma coisa?

Não. O dano é a lesão ao erário, o prejuízo ao patrimônio; o débito é a expressão monetária dessa lesão, sua quantificação em espécie.

Todo débito tem origem em um dano ao Erário, mas há danos que não podem ser expressos por um débito. Podemos citar algumas hipóteses em que a quantificação precisa do dano revela-se impraticável de ser efetuada com suficiente grau de precisão:

a) um agente público, atuando de má-fé, procede de modo a inviabilizar a arrecadação por meio eletrônico de determinada receita durante certo período: embora caracterizado o dano ao erário, dificilmente obter-se-ia uma adequada estimativa de seu valor;
b) determinadas lesões ao patrimônio ambiental ou paisagístico representam, sem dúvida, danos ao erário, porém há grande dissenso entre os especialistas quanto aos métodos de valoração;[4]
c) em certas situações, a destruição física de documentos ou registros, embora suficiente para comprovar a ocorrência de prejuízo ao patrimônio público, torna impossível seu cálculo.

Um exemplo de dificuldade na quantificação do débito foi registrado no Acórdão nº 1.112/2005 – Plenário (Rel.: Min. Benjamin Zymler):

> TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO DE DIFÍCIL QUANTIFICAÇÃO. CONTAS IRREGULARES.
>
> Quando a metodologia de cálculo de débito utilizada não atender às condições estabelecidas no art. 210, § 1º, do Regimento Interno, impõe o julgamento pela irregularidade das contas, mas sem imputação de débito aos responsáveis, ante a existência de um dano ao erário de difícil quantificação, aplicando-lhes, todavia, multa.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 946/2013 – Plenário (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamim Zymler) Responsabilidade. Recursos de Reconsideração em Tomada de Contas Especial. Débito aplicado exclusivamente a particular. O agente particular que tenha dado causa a dano ao erário está sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas da União, **independentemente de ter atuado em conjunto com agente da Administração Pública**, conforme o art. 71, inciso II, da Constituição Federal. Cabe ao TCU delimitar as situações em que os particulares estão sujeitos a sua jurisdição. Provimento dos recursos dos agentes públicos. Não provimento do recurso da empresa, remanescendo essa, pessoa jurídica não vinculada à Administração, como única responsável pelo débito. (grifamos).

IMPORTANTE

A instauração de TCE nas empresas estatais deve ser utilizada para buscar ressarcimento de prejuízos decorrentes de ato de gestão e não de ressarcimento de débitos trabalhistas decorrentes da execução do contrato de trabalho (Acórdão nº

153/2006 – Plenário; Ministro Relator: Benjamim Zymler).

9.2.5. Determinação pelo TCU

Ao exercer a fiscalização, se 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 TCE, hipótese em que tramitará em separado das respectivas contas anuais. Excetuam-se dessa regra as situações em que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento, conforme previsão do art. 93 da LOTCU. A conversão em TCE será adotada por órgão colegiado: Plenário ou Câmaras.

EXEMPLO DE CONVERSÃO EM TCE

Acórdão nº 1.641/2006 – Plenário

Relator: Ministro Ubiratan Aguiar VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada por equipe de auditoria (...), versando sobre irregularidades graves constatadas na área de propaganda e publicidade da Presidência da República, conduzida pela extinta Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República – Secom/PR. (...) Considerando que os achados de auditoria contidos no presente processo contêm indícios de pagamentos sem a correspondente prestação dos serviços contratados, prática que contraria os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964, e de pagamentos de serviços com sobrepreços, (...) com a finalidade de confecção de revistas e encartes semestrais para veicular a publicidade institucional da Presidência da República, consistente nas Ações Balanço 24 meses de governo (PIT 04/227); Balanço 18 meses de governo (PIT 04/135); Balanço 12 meses de governo (PIT 03/110); Balanço 6 meses de governo (PIT 03/2002) e Livretos Inclusão Social (PIT 05/086); Considerando que os novos elementos de defesa apresentados pela Subsecretaria de Comunicação Institucional da Presidência da República e pela empresa Matisse Comunicação de Marketing Ltda. foram, por solicitação do Ministério Público junto ao TCU, detidamente analisados pela Unidade Técnica do TCU; Considerando que tais elementos não foram suficientes para infirmar, em sua totalidade, as conclusões apresentadas pela Unidade Técnica em pareceres anteriores; ao contrário, serviram para reforçar os indícios das graves irregularidades apontadas nesta Representação, indicando os valores pagos irregularmente, de elevada magnitude; Considerando que restou demonstrada a participação do Partido dos Trabalhadores – PT – na implementação dos contratos em comento, provocando, com essa conduta, confusão entre ação governamental e ação partidária, com

claros objetivos promocionais do citado Partido, e impedindo comprovar-se que os serviços contratados foram, de fato, executados; Considerando que se encontram devidamente descritos os atos inquinados, o potencial dano causado ao Erário, bem como os nomes dos Responsáveis que contribuíram para a ocorrência do prejuízo apontado; Considerando que no rol de Responsáveis devem ser inseridos os nomes dos Srs. Luiz Gushiken, ex-Ministro de Estado da extinta Secom/PR, e Marcus Vinicius di Flora, ex-Secretário-Adjunto da Secom/PR, os quais, por serem gestores da alta cúpula da Secretaria, no mínimo falharam em seus deveres de diligência, contribuindo para a ocorrência do possível dano apontado nesta Representação, em razão dos cargos que exerciam (art. 25, parágrafo único, da Lei nº 10.683/2003 e art. 4º do Decreto nº 4.779/2003), consoante disposto nos arts. 6º, 8º, 13, 19, 20,21 e 25 do Decreto-Lei nº 200/1967; Considerando que para a instauração do contraditório torna-se necessária a abertura de oportunidade de defesa aos Responsáveis envolvidos na prática dos atos aqui questionados; Considerando que, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443/1992, "Ao exercer a fiscalização, se 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, salvo a hipótese prevista no art. 93 desta lei."; Considerando que a conversão deste processo em Tomada de Contas Especial constitui decisão preliminar, não importando, portanto, em julgamento de mérito da matéria, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal em sede do MS 24.782 MC/DF; Considerando que foi observada também a inserção nas revistas confeccionadas de matéria promocional, em descumprimento ao que dispõe o art. 37, § 1º, da Constituição Federal; (...) ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em: 9.1 com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, conhecer da presente Representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do referido Regimento;

9.2 com fundamento no art. 47 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno/TCU, converter os presentes autos em Tomada de Contas Especial; (...)

Outra hipótese é quando o TCU toma conhecimento da omissão da instauração da TCE pela autoridade administrativa competente. Neste caso, o Tribunal lhe determinará a instauração da TCE, fixando prazo para cumprimento da decisão.

Quanto ao controle interno, seus responsáveis, ao tomarem conhecimento de omissão no dever de instaurar a tomada de contas especial ou, ainda, de qualquer irregularidade ou ilegalidade, adotarão as medidas necessárias para assegurar o exato

cumprimento da lei, sob pena de responsabilidade solidária.

9.2.6. Dispensa de instauração de TCE

Na ocorrência de perda, extravio ou outra irregularidade sem que se caracterize má-fé de quem lhe deu causa, se o dano for imediatamente ressarcido, a autoridade administrativa competente deverá, em sua tomada ou prestação de contas anual, comunicar o fato ao Tribunal, que deliberará acerca da dispensa de instauração da tomada de contas especial.

Ademais, dispõe a 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 (grifos nossos).

Assim, quando a irregularidade é de responsabilidade exclusiva do particular, o juízo, quanto à dispensa, é do Tribunal de Contas.

De outro lado, a Súmula nº 186 estatui:

> Consideram-se sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União os coautores, embora sem vínculo com o serviço público, de peculato praticado por servidores – quer sejam ou não Ordenadores de Despesas ou dirigentes de órgãos – da Administração Direta ou Indireta da União e Fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, e, ainda, pertencentes a qualquer outra entidade, que gerencie recursos públicos, independentemente da sua natureza jurídica e do nível quantitativo da sua participação no capital social. A juízo do Tribunal, atentas as circunstâncias ou peculiaridades de cada caso, os aludidos coautores estão sujeitos à tomada de contas especial, em que se quantifiquem os débitos e se individualizem as responsabilidades ou se defina a solidariedade, sem prejuízo da adoção, pelas autoridades ou pelos órgãos competentes, das medidas administrativas, civis e penais cabíveis, nas instâncias próprias e distintas.

IMPORTANTE

Do estudo das duas Súmulas, depreende-se que, se o dano ao erário foi provocado por particular sem vínculo com a Administração e não sujeito ao dever legal de prestar contas, não se configura hipótese de instauração de TCE. Em tais situações, a Administração Pública deverá buscar a recomposição patrimonial pela via civil. Exemplificando: um particular, infringindo as regras de trânsito, provoca uma colisão de veículos danificando aparelhos médicos de alta precisão que estavam sendo transportados para serem instalados em hospital público. Não é caso para TCE, mas para ação de reparação de danos, movida pelo órgão público, titular do patrimônio afetado, contra o particular causador do dano. Da mesma forma, fraudes à Previdência sem participação de agentes públicos acarretarão medidas na esfera penal, mas não a instauração de TCE. Outra hipótese: se o mesmo acidente foi produzido por agente público, atuando sem observância das normas de segurança, a situação pode ensejar a instauração de TCE. Finalmente, supondo-se o caso de particulares sem vínculo com a Administração Pública, mas beneficiários ou responsáveis por entidades beneficiárias de convênios, bolsas, auxílios, subvenções ou outras transferências – em suma, inclusos na previsão do parágrafo único do art. 70 da CF – tais pessoas estarão sujeitas à prestação de contas no que concerne à aplicação de tais recursos. Voltando ao exemplo anterior. Se um estudante de doutorado, beneficiário de bolsa de estudos financiada com recursos públicos, provocou o citado acidente de trânsito, não responderá pelo mesmo em sede de TCE. Todavia, se não efetuar a prestação de contas de sua bolsa ou não cumprir as cláusulas previstas no termo que a celebrou, estará sujeito à responsabilização em processo de TCE.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 2.160/2013 – Plenário (Relator Ministra Ana Arraes) Obra. Monitoramento. Saneamento de defeitos construtivos. Cabe aos gestores públicos, durante o prazo quinquenal de garantia, notificar a contratada para a correção de deficiências construtivas observadas em obras concluídas e, caso os reparos não sejam realizados, ajuizar o devido processo judicial. Nessas situações, não é cabível a instauração de Tomada de Contas Especial.

9.3. PROCEDIMENTOS

9.3.1. Responsáveis pela instauração da TCE

São responsáveis pela instauração da TCE:

- a autoridade administrativa competente sob pena de responsabilidade solidária;
- o dirigente máximo da entidade ou o ordenador de despesa;
- o TCU, a qualquer tempo.

Ademais, compete aos órgãos e unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no apoio ao controle externo, recomendar formalmente à autoridade administrativa competente para que instaure tomada de contas especial sempre que tiver conhecimento de qualquer das seguintes ocorrências:

- desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;
- prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário; e
- falta de prestação de contas.

IMPORTANTE

O TCU pode determinar a qualquer tempo a instauração de TCE pelo órgão ou entidade jurisdicionado, independentemente das medidas administrativas adotadas. O TCU pode determinar a conversão em TCE de processo de fiscalização ou denúncia. Nesses sentidos apenas é que ele é responsável pela instauração da TCE. Os dirigentes dos órgãos do controle interno não instauram TCE.

9.3.2. Pressupostos

É pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou dano ou indício de dano ao erário. O ato que determinar a instauração da tomada de contas especial deverá indicar, entre outros:

I – os agentes públicos omissos e/ou os supostos responsáveis (pessoas físicas e jurídicas) pelos atos que teriam dado causa ao dano ou indício de dano identificado;

II – a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à sua ocorrência;

III – exame da adequação das informações contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano ou indício de dano;

IV – evidenciação da relação entre a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado e a conduta da pessoa física ou jurídica supostamente responsável pelo dever de ressarcir os cofres públicos.

Na hipótese de se constatar a ocorrência de graves irregularidades ou ilegalidades de que não resultem dano ao erário, a autoridade administrativa ou o órgão de controle interno deverão representar os fatos ao Tribunal de Contas da União.

9.3.3. Prazo de instauração

Embora o art. 8º da LOTCU estabeleça que a autoridade competente deverá "imediatamente" adotar as providências para instauração da TCE, o prazo máximo é de 180 dias (art. 4º, § 1º, da IN TCU nº 71/2012, com a redação dada pela IN TCU nº 76/2016). O prazo é contado:

I – nos casos de omissão no dever de prestar contas, do primeiro dia subsequente a vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas;

II – nos casos em que os elementos constantes das contas apresentadas não permitirem a conclusão de que a aplicação dos recursos observou as normas pertinentes e/ou atingiu os fins colimados, da data-limite para análise da prestação de contas;

III – nos demais casos, da data do evento ilegítimo ou antieconômico, quando conhecida, ou da data da ciência do fato pela administração.

Em caso de autorização do parcelamento do débito, o prazo será suspenso até a quitação da dívida ou até o seu vencimento antecipado por interrupção do recolhimento.

A falta de instauração da tomada de contas especial no prazo previsto, sem motivo justo, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da LOTCU à autoridade responsável pela omissão, sem prejuízo da aplicação das demais penalidades previstas em lei.

O Tribunal de Contas poderá, a qualquer tempo, determinar a instauração de tomada de contas especial, independentemente das medidas administrativas internas e judiciais adotadas, se entender que o fato motivador possui relevância para ensejar a apreciação por seus órgãos colegiados.

9.3.4. Etapas de instauração

A TCE compõe-se de duas fases ou etapas:

- a fase interna, que transcorre no órgão ou entidade em que ocorreu o fato ensejador de sua instauração; e
- a fase externa, na qual a TCE é encaminhada ao Tribunal de Contas para julgamento.

Para Jacoby Fernandes,[5] a TCE é, na fase interna de caráter excepcional, um procedimento que visa determinar a regularidade na guarda e aplicação de recursos públicos, diante da irregularidade; na fase externa, um processo para julgamento da conduta de agentes públicos.

A fase interna possui natureza verificadora e investigatória. Assim, nessa etapa, não há obrigatoriedade da observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Nela não há julgamento, mas manifestação quanto à regularidade ou não da aplicação dos recursos públicos.

Não há norma disciplinando se a fase interna deve ser conduzida por uma Comissão, como é mais frequente, ou por apenas um servidor público.

A fase externa ocorre nos Tribunais de Contas.

Nos processos de fiscalização convertidos em TCE por decisão do Tribunal de Contas, não há a fase interna, passando-se diretamente ao processo de apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento.

9.3.5. Notificação

O procedimento seguinte à identificação do ato lesivo é a notificação do responsável, pela autoridade administrativa para a instauração da TCE, objetivando a regularização do fato, assim:

- em se tratando de omissão de contas ou não comprovação da aplicação dos recursos repassados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, o responsável será notificado para que apresente a prestação de contas ou que proceda à devolução dos recursos recebidos, acrescidos dos encargos legais; e
- no caso de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, da prática qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, o responsável será notificado para que recolha o valor do débito a ele imputado, acrescido de correção monetária e juros de mora (atualização pelo sistema Débito, disponível em www.tcu.gov.br), bem como para que apresente as

justificativas e as alegações de defesa julgadas necessárias, nos casos em que a prestação de contas não tenha sido aprovada.

9.3.6. Peças básicas de uma TCE

O processo de TCE será constituído pelas peças definidas na IN TCU nº 71/2012:

I – relatório do tomador das contas, que deve conter:
   a) identificação do processo administrativo que originou a tomada de contas especial;
   b) número do processo de tomada de contas especial na origem;
   c) identificação dos responsáveis;
   d) quantificação do débito relativamente a cada um dos responsáveis;
   e) relato das situações e dos fatos, com indicação dos atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos de cada um dos responsáveis que deram origem ao dano;
   f) relato das medidas administrativas adotadas com vistas à elisão do dano;
   g) informação sobre eventuais ações judiciais pertinentes aos fatos que deram ensejo à instauração da tomada de contas especial;
   h) parecer conclusivo do tomador de contas especial quanto à comprovação da ocorrência do dano, à sua quantificação e à correta imputação da obrigação de ressarcir a cada um dos responsáveis;
   i) outras informações consideradas necessárias.

II – certificado de auditoria, acompanhado do respectivo relatório, em que o órgão de controle interno competente deve manifestar-se expressamente sobre:
   a) a adequação das medidas administrativas adotadas pela autoridade competente para a caracterização ou elisão do dano; e
   b) o cumprimento das normas pertinentes à instauração e ao desenvolvimento da tomada de contas especial.

III – parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno;

IV – pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, atestando ter tomado conhecimento do relatório do tomador de contas especial e do parecer do órgão de controle interno.

O relatório do tomador de contas deve estar acompanhado de cópias:

a) dos documentos utilizados para demonstração da ocorrência de dano;
b) das notificações remetidas aos responsáveis, acompanhadas dos respectivos

avisos de recebimento ou de qualquer outro documento que demonstre a ciência dos responsáveis;

c) dos pareceres emitidos pelas áreas técnicas do órgão ou entidade, incluída a análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis; e

d) de outros documentos considerados necessários ao melhor julgamento da tomad de contas especial pelo Tribunal de Contas da União.

A identificação dos responsáveis será acompanhada de ficha de qualificação de cada responsável, pessoa física ou jurídica.

A quantificação do débito será acompanhada de demonstrativo financeiro que indique:

a) os responsáveis;

b) a síntese da situação caracterizada como dano ao erário;

c) o valor histórico e a data de ocorrência;

d) as parcelas ressarcidas e as respectivas datas de recolhimento.

O processo de tomada de contas especial formalizado em desacordo com essas normas deve ser restituído ao órgão de controle interno, para regularização, sem autuação. Em caso de restituição, o órgão de controle interno terá o prazo de sessenta dias para sanear o processo e devolvê-lo ao Tribunal de Contas da União.

Essas disposições não se aplicam aos processos convertidos em tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 47 da LOTCU, sendo, nesse caso, obrigatória a cientificação do Ministro de Estado supervisor da área ou autoridade equivalente.

9.3.7. Valor mínimo e prazo máximo para instauração de TCE

Até 2007, caso o dano causado ao Erário, atualizado monetariamente, e acrescido dos encargos legais, fosse de valor igual ou inferior à quantia fixada para esse efeito por Decisão Normativa do TCU a cada ano civil, a tomada de contas especial era elaborada de forma simplificada, por meio de demonstrativo, e anexada ao processo da respectiva tomada ou prestação de contas anual do ordenador de despesa ou do administrador, para julgamento em conjunto.

A partir da IN TCU nº 56/2007, a tomada de contas especial somente deveria ser instaurada e encaminhada ao Tribunal quando o valor do dano, atualizado monetariamente, fosse igual ou superior à quantia fixada pelo Tribunal para esse efeito. Referida disposição foi reiterada na IN TCU nº 71/2012, cujo art. 6º dispensou, salvo

determinação em contrário do próprio TCU, a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

I – se o valor do débito atualizado monetariamente for inferior a R$ 100.000,00 (val atualizado pela IN TCU nº 76/2016);

II – se houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.

A dispensa de instauração de tomada de contas especial de valor inferior ao estabelecido não se aplica aos casos em que a soma dos débitos de um mesmo responsável atingir o referido valor (IN TCU nº 71/2012: art. 6º, § 1º, com redação da IN TCU nº 76/2016).

De igual modo, a dispensa de instauração de tomada de contas especiais não exime a autoridade administrativa de adotar outras medidas administrativas ao seu alcance ou requerer ao órgão jurídico pertinente as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, com vistas à obtenção do ressarcimento do débito apurado, inclusive o protesto, se for o caso.

Todavia, instaurada a tomada de contas especial e citados os responsáveis, não se lhe admitirá o arquivamento, ainda na hipótese de o valor apurado como débito ser inferior ao limite fixado.

O Tribunal de Contas da União poderá, por meio de Decisão Normativa:

I – regulamentar, para casos específicos, os prazos e as peças que compõem as tomadas de contas especiais;
II – alterar o valor mínimo previsto para instauração de tomada de contas especial;
III – disponibilizar orientações relativas às medidas administrativas para caracterização ou elisão de dano, que poderão ser observadas, em caráter subsidiário e facultativo, a critério da autoridade administrativa, respeitados os normativos próprios de cada órgão ou entidade;
IV – dispor sobre critérios de priorização de processos de tomada de contas especial; e
V – dispor sobre procedimentos relacionados à implantação de sistema informatizad para a constituição, organização e tramitação do processo de tomada de contas especial.

A DN TCU nº 155/2016, entre outros, preceitua que o TCU disponibilizará sistema informatizado para a constituição e tramitação do processo de tomada de contas

especial, que observará os princípios, diretrizes e requisitos dispostos em normativo próprio. Ademais, estipula que os processos de tomada de contas especial com débito atualizado monetariamente, até a data de ingresso no TCU, igual ou superior a R$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), devem ter tratamento prioritário desde a sua instauração até o julgamento.

9.3.8. Arquivamento

Serão arquivadas as tomadas de contas especiais, antes do encaminhamento ao Tribunal de Contas da União, nas hipóteses de:

I – recolhimento do débito;
II – comprovação da não ocorrência do dano imputado aos responsáveis;
III – subsistência de débito inferior ao limite de R$ 100.000,00.

9.4. ENCAMINHAMENTO DA TCE AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Ultrapassado o valor de referência, a TCE será elaborada de forma completa, constituindo um processo de tramitação independente. Considerar-se-á o valor atualizado na data em que o processo estiver concluso na esfera do órgão ou entidade instaurador.

Concluso o processo de TCE e devidamente procedidos os registros no SIAFI, para os efeitos de cadastro dos faltosos, omissos e/ou inadimplentes na comprovação ou pelo uso irregular dos recursos públicos, os autos serão encaminhados pelo controle interno (CGU) ao Tribunal para julgamento. Ressalte-se que o controle interno deverá emitir Certificado de Auditoria e providenciar o pronunciamento indelegável do Ministro de Estado ou autoridade de equivalente nível hierárquico.

Nos termos da DN TCU nº 155/2016, o certificado de auditoria deve expressar opinião sobre a regularidade das contas com base nas conclusões do relatório, referenciando as constatações nele evidenciadas e na matriz de responsabilização. Por sua vez, o pronunciamento do ministro de Estado supervisor da área ou autoridade equivalente deve declarar de forma expressa haver tomado conhecimento do relatório do tomador de contas especial e do parecer do dirigente do órgão de controle interno.

O prazo para encaminhamento ao TCU do processo de tomada de contas especial é de até cento e oitenta dias a contar de sua instauração, sendo que Decisão Normativa poderá fixar prazos diferentes.

Em caráter excepcional e mediante solicitação fundamentada, formulada, conforme o caso, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, dos demais Tribunais Superiores, dos Tribunais Federais nos Estados e no Distrito Federal e do Tribunal de Contas da União; Procurador-Geral da República;

Ministro de Estado, ou outras autoridades de nível hierárquico equivalente e, ainda, por Presidente de conselho federal de fiscalização profissional, o Plenário do TCU poderá prorrogar os prazos estabelecidos. Nos casos em que os trabalhos a cargo do órgão de controle interno não possam ser concluídos a tempo, o respectivo dirigente máximo poderá solicitar, mediante pedido fundamentado, a prorrogação de prazo para apresentação das peças que lhe são pertinentes.

O descumprimento dos prazos caracteriza grave infração à norma legal e sujeita a autoridade administrativa omissa às sanções legais.

No Tribunal de Contas, a instrução da unidade técnica poderá opinar:

- pelo arquivamento, quando não verificados os pressupostos legais de constituiçã do processo;
- por novas diligências necessárias ao saneamento dos autos;
- pela citação dos responsáveis, adotando-se os procedimentos descritos no Capít 13.

IMPORTANTE

Nos casos de falecimento do responsável, o pensamento dominante no Tribunal tem sido o seguinte: se o responsável faleceu antes da instauração da Tomada de Contas Especial, arquivase o processo. Como exemplo, o Acórdão nº 1.886/2006 – 1ª Câmara (Relator: Ministro Valmir Campelo), cujo sumário é:

> "TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. RESPONSÁVEL FALECIDO. CONTAS ILIQUIDÁVEIS. TRANCAMENTO. ARQUIVAMENTO.
>
> Consideram-se iliquidáveis as contas, ordenando-se o seu trancamento, quando o exercício da ampla defesa fica comprometido, em razão do falecimento do responsável previamente à instauração da tomada de contas especial."

Registram-se, todavia, diversos exemplos de citação de espólio, como no Acórdão nº 446/2007 – 2ª Câmara (Relator: Ministro Benjamin Zymler), cujo sumário é:

> "É nula a citação, e em consequência o acórdão dela decorrente, feita a representante de empresa individual já falecido, sendo necessária a renovação dessa citação, desta feita ao espólio do responsável, em razão do recebimento por serviços não executados.

A não comprovação da regular aplicação dos recursos importa no julgamento pela

irregularidade das contas, na condenação em débito e na aplicação de multa." Outro caso interessante ocorreu no Acórdão nº 668/2007 – 2ª Câmara (Relator: Ministro Aroldo Cedraz), cujo sumário é:

> "Mesmo que falecido, o gestor continua titular das contas, pois foi ele quem assumiu os deveres de bem gerir e de prestar as contas da gestão dos bens ou valores públicos recebidos. Assim, cabe a este Tribunal julgar essas contas, apreciando, por meio dos documentos apresentados ou obtidos, os atos de gestão praticados pelo responsável sobre bens ou valores públicos, conforme critérios de legalidade, legitimidade e economicidade, visto que o julgamento ocorrerá sobre os atos de gestão praticados antes do evento morte.

O gestor falecido, na hipótese de boa gestão dos bens ou valores públicos, é o beneficiário da quitação, porque ele, mesmo após a morte, continua a ser o titular das contas. Tendo ele cumprido, em vida, os deveres que lhe foram confiados de bem gerir os recursos e de prestar as contas, ser-lhe-á devida a quitação, ser-lhe-á, também, devida a declaração de que adimpliu os referidos deveres."

Os processos de TCE devem ser constituídos e encaminhados ao Tribunal de Contas da União em meio eletrônico, salvo impossibilidade devidamente justificada.

9.5. JULGAMENTO DAS TCES

O julgamento das TCEs obedece ao mesmo procedimento dos processos de contas, no que concerne à inclusão em pauta, em Relação, discussão e votação. Aplicam-se às TCEs os mesmos recursos admitidos para as tomadas e prestações de contas.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 1.608/2016 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira) Direito Processual. Julgamento de contas. Tomada de contas especial. Débito. Ausência. Uma vez instaurada a tomada de contas especial, o TCU deverá julgar as contas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares, ainda que a imputação de dano ao erário venha a ser elidida, não havendo que se falar em extinção do processo sem julgamento de mérito por esse motivo.

EXEMPLO DE DELIBERAÇÃO SOBRE TCE

ACÓRDÃO nº 2.259/2006 – TCU – 2ª CÂMARA

Entidade: Município de Cambuci/RJ Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DE PARTE DOS RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS TRANSFERIDOS E DA TOTALIDADE DA CONTRAPARTIDA MUNICIPAL. REJEIÇÃO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. 1. É exigível a devolução à União de percentual da contrapartida pactuada, a cargo do município, que não foi aplicada pelo convenente na finalidade avençada (IN/ STN nº 1/1997, art. 7º, inciso XIIII).

9.6. EXCLUSÃO DO CADIN

O nome do responsável deve ser excluído do Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais – Cadin – quando houver recolhimento do débito, com os devidos acréscimos legais, no âmbito administrativo interno ou quando o TCU:

I – considerar elidida a responsabilidade pelo dano inicialmente imputada ao responsável;
II – considerar não comprovada a ocorrência de dano;
III – arquivar o processo por falta de pressupostos de instauração ou desenvolvimento regular;
IV – considerar iliquidáveis as contas;
V – der quitação ao responsável pelo recolhimento do débito; ou
VI – arquivar a tomada de contas especial com fundamento na comprovação da não ocorrência do dano imputado aos responsáveis.

Na hipótese do Tribunal de Contas da União concluir por débito de valor diferente daquele originalmente apurado, incumbe à autoridade competente efetuar os ajustes adicionais que se façam necessários nos registros de devedores e sistemas de informações contábeis.

No caso de exclusão em razão de parcelamento de débito, o inadimplemento de qualquer parcela enseja a reinclusão do nome do responsável pela autoridade administrativa federal competente.

9.7. REGRAS PARA A QUANTIFICAÇÃO E A ATUALIZAÇÃO DE DÉBITOS

Nos termos da IN TCU nº 71/2012, bem como do art. 210, § 1º do RITCU, a

quantificação do débito far-se-á mediante:

I – verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido; ou
II – estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.

A atualização monetária e os juros moratórios incidentes sobre o valor do débito devem ser calculados segundo o prescrito na legislação vigente, a partir:

I – da data do crédito na conta bancária específica, quando conhecida, ou da data d repasse dos recursos – no caso de omissão no dever de prestar contas ou de as contas apresentadas não comprovarem a regular aplicação dos recursos, exceto nas ocorrências previstas no item II a seguir;
II – da data do pagamento – quando houver impugnação de despesas específicas e os recursos tiverem sido aplicados no mercado financeiro ou quando caracterizada responsabilidade de terceiro;
III – da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela administração – nos demais casos.

9.8. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO ENTE POLÍTICO

Em 2004, uma importante Decisão Normativa, a DN TCU nº 57/2004, regulamentou a hipótese de responsabilização direta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, nos casos de transferência de recursos públicos federais.

Segundo a norma, nos processos de TCEs relativos a transferências de recursos públicos federais aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, ou a entidades de sua administração, as unidades técnico-executivas competentes verificarão se existem indícios de que esses entes da federação se beneficiaram com a aplicação irregular dos recursos. Configurada tal hipótese, a unidade técnico-executiva proporá que a citação seja feita também ao ente político envolvido, na pessoa do seu representante legal, solidariamente com o agente público responsável pela irregularidade.

Caso comprovado que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, condenará diretamente o estado, o Distrito Federal ou o município, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa.

EXEMPLOS DE RESPONSABILIZAÇÃO SOLIDÁRIA DE ENTE POLÍTICO

Acórdão nº 2.467/2007 – 1ª Câmara

Relator: Ministro Raimundo Carreiro TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONTAS IRREGULARES. BENEFÍCIO DO MUNICÍPIO PELA APLICAÇÃO IRREGULAR DOS RECURSOS. Comprovado que o município se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos de convênio, o ente será condenado diretamente ao pagamento do débito. Acórdão nº 2.009/2004 – Plenário Relator: Ministro Benjamin Zymler Tomada de Contas Especial. Convênio. MIRAD. Governo do Estado de Minas Gerais. Reprovação de prestação de contas. Desvio de finalidade na aplicação dos recursos. Falecimento de um responsável. Revelia do ente estadual. Contas irregulares. Multa. Débito ao Estado de Minas Gerais.

9.9. PARA SABER MAIS

Acerca desse tema existem duas obras de referência, cuja leitura é recomendada a todos que desejem aprofundar-se na matéria: Tomada de Contas Especial, do professor Jacoby Fernandes; e Convênios e Tomadas de Contas Especiais – Manual Prático, do Ministro Ubiratan Aguiar em coautoria com os colegas AUFCs Ana Cláudia Messias de Lima Martins, Paulo Roberto Wiechers Martins e Pedro Tadeu Oliveira da Silva.

Em 2017, a CGU editou Manual no intuito de orientar os gestores e servidores públicos federais quanto à TCE, considerando as suas características, os pressupostos para a instauração do procedimento, a sua formalização, o cálculo do débito e a legislação aplicável, além de outros elementos que possam, de algum modo, nortear as ações dos agentes públicos que irão atuar no processo.[6]

---

1 Tomada de Contas Especial – processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública. 2. ed. atual., rev. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2004, p. 72.

2 Convênios e Tomadas de Contas Especiais – Manual Prático. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 101.

3 Convênios e Tomadas de Contas Especiais – Manual Prático. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 43.

4 Cf. Lima, Controle do Patrimônio Ambiental Brasileiro, Editora da UERJ, 2001.

5 Tomada de Contas Especial – processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na administração pública. 2. ed. atu rev. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2004, p. 40-41.

6 Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao--dos-administradores/tomadas-de-contas-especiais/arquivos/manual-2017-tce.pdf>.

Capítulo **10**

Julgamento das Contas

https://youtu.be/OvWKKq_DMeQ



Quais os critérios de julgamento de contas pelos Tribunais de Contas? Quais as consequências de contas julgadas irregulares? É possível haver débito e simultaneamente boa-fé? O que são contas iliquidáveis? Pode haver arquivamento sem julgamento do mérito? Quais as hipóteses de reabertura de contas?

10.1. CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

Dispõe o § 1º do art. 1º da LOTCU que, no julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas. Saliente-se que em todas as etapas do processo de julgamento de contas será assegurada ao responsável ou interessado ampla defesa (LOTCU: art. 31).

Para Mileski:[1]

> (...) o julgamento realizado pelo Tribunal de Contas, em jurisdição administrativa própria e privativa, baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria do controle interno e pronunciamento das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções realizadas pelo próprio Tribunal de Contas, é procedimento de controle final que avalia a regularidade da gestão contábil,

financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, no sentido de dizer se os bens e os recursos financeiros foram convenientemente utilizados pelos administradores públicos, com direcionamento para o atendimento das necessidades coletivas.

As contas serão julgadas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares.

Em determinadas hipóteses, poderá ser determinado o trancamento das contas, quando forem consideradas iliquidáveis; ou elas poderão ser sobrestadas ou diferidas.

O critério para julgamento das contas é estipulado pelo art. 16 da LOTCU:

> Art. 16. As contas serão julgadas:
> I – 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;
> II – regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;
> III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
> a) omissão no dever de prestar contas;
> b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à 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.

Destaque-se que, conforme o § 3º do art. 1º da LOTCU, será parte essencial das decisões do Tribunal ou de suas Câmaras:

I. o relatório do Ministro-Relator, de que constarão as conclusões da instrução (do Relatório da equipe de auditoria ou do técnico responsável pela análise do processo, bem como do parecer das chefias imediatas, da Unidade Técnica), e do Ministério Público junto ao Tribunal;
II. fundamentação com que o Ministro-Relator analisará as questões de fato e de direito;
III. dispositivo com que o Ministro-Relator decidirá sobre o mérito do processo.

Como bem analisado por Salustiano:[2]

> Esse juízo de mérito é formado a partir da cognição exercida sobre, basicamente,

demonstrativos contábeis, informações prestadas pelos próprios administradores (relatórios de gestão) e resultados de verificações de legalidade e de avaliação de desempenho efetuadas pelos órgãos de controle interno (auditorias de gestão) e pelas próprias unidades técnicas do Tribunal (auditorias, inspeções, diligências).

Por limitações de ordem prática, apenas pequena parcela dos atos administrativos é submetida a verificações de legalidade, economia, eficiência e eficácia, ou seja, a verificações da boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Portanto, em geral, se forma um juízo de mérito a partir de informações unilaterais dos gestores e de verificações de regularidade e adequação de parte, pequena, do conjunto de atos que compõem a gestão. A partir desses dados, faz-se uma presunção acerca do conjunto da gestão, um juízo de probabilidade e possibilidade, estende-se o juízo da parte para o todo.

Finalmente, assinale-se que é possível, no contexto das contas anuais de um órgão ou entidade, individualizar o julgamento de modo a fixar com maior precisão a responsabilidade de determinado gestor ou responsável. Assim, por exemplo, um mesmo processo poderá concluir pela regularidade das contas dos responsáveis A e B e pela irregularidade das contas de C e D.

10.2. CONTAS REGULARES

Conforme a LOTCU, são regulares as contas que expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável. O julgamento pela regularidade das contas implica que o Tribunal dará quitação plena ao responsável (LOTCU: art. 17). A publicação da decisão nos órgãos oficiais constitui certificado de quitação plena. Em regra, os processos de contas com parecer pela regularidade são incluídos em Relação.

10.3. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS

Quando as contas evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário serão consideradas regulares com ressalvas.

O julgamento pela regularidade com ressalvas implica que o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes. O acórdão de julgamento deverá indicar, resumidamente, os motivos que ensejam a ressalva das contas.

A outra hipótese de julgamento pela regularidade com ressalvas ocorrerá quando, ao

examinar a resposta à citação, o Tribunal concluir pela boa-fé do responsável, bem como pela inexistência de outra irregularidade nas contas. Satisfeitos tais requisitos e subsistindo o débito, o Tribunal proferirá, mediante acórdão, deliberação de rejeição das alegações de defesa e dará ciência ao responsável para que, em novo e improrrogável prazo de quinze dias, recolha a importância devida. Em tal situação, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e o Tribunal julgará as contas regulares com ressalva e dará quitação ao responsável.

EXEMPLO DE DÉBITO COM BOA-FÉ

Acórdão nº 3.454/2006 – 1ª Câmara

Município de Itatim/BA

Rel.: Min. Marcos Bemquerer

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL ORIUNDA DE REPRESENTAÇÃO. DESVIO DE FINALIDADE NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO Fundef. REJEIÇÃO DE ALEGAÇÕES DE DEFESA DO MUNICÍPIO E FIXAÇÃO DE PRAZO PARA O RECOLHIMENTO DO DÉBITO.

1. Julgam-se regulares com ressalva as contas, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário.

2. O responsável cuja defesa foi rejeitada pelo Tribunal será cientificado para, em novo e improrrogável prazo, recolher a importância devida.

O entendimento do TCU tem sido que a boa-fé só existe quando os atos possam ser enquadrados em um modelo de prudência, diligência e cuidado que a sociedade espera daquele que usa dinheiro público.

Contas apresentadas em desacordo com as normas legais e regulamentares aplicáveis à matéria poderão ser julgadas regulares com ressalva, desde que se comprove, por outros meios, a boa e regular aplicação dos recursos.

10.4. CONTAS IRREGULARES

Nos termos da LOTCU, serão julgadas irregulares as contas em que for comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;
b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma leg ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

EXEMPLOS DE CONTAS IRREGULARES

Acórdão nº 1.969/2006 – 2ª Câmara

Prefeitura de Pedro Velho (RN) MINISTRO-RELATOR: WALTON RODRIGUES SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONSTRUÇÃO DE ESCOLA. EXECUÇÃO PARCIAL. INUTILIDADE DA OBRA. IRREGULARIDADE. ALEGAÇÃO DE NULIDADE PROCESSUAL E DE INCOMPETÊNCIA DO TCU PARA PROFERIR DECISÃO DE MÉRITO. PERDA DE VALOR DOS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS, EM DECORRÊNCIA DE INFLAÇÃO. ALEGAÇÕES INSUFICIENTES PARA REFORMAR A DELIBERAÇÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. A execução parcial de obra pública da qual nenhum proveito resulta à municipalidade impõe a irregularidade das contas e a condenação em débito do gestor responsável, quando podendo evitar o dano, a ele deu causa por negligência e omissão voluntária. Acórdão nº 2.003/2006 – 1ª Câmara Prefeitura de Serraria (PB) MINISTRO-RELATOR: AUGUSTO NARDES SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. DOCUMENTAÇÃO INCONSISTENTE. DESVIO DE FINALIDADE. CONTAS IRREGULARES. 1. A Prestação de Contas é ato formal, que deve ocorrer em conformidade com os normativos aplicáveis à espécie.

2. Julgam-se irregulares as contas, com condenação em débito e aplicação de multa ao responsável, quando não é apresentada documentação idônea e consistente para comprovar

a boa e regular aplicação dos recursos e quando não fica comprovado o nexo de causalidade entre os recursos captados e o objeto do projeto. Acórdão nº 2.009/2006 – 1ª Câmara Prefeitura de São Bento (PB) MINISTRO-RELATOR: AUGUSTO NARDES SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO ATINGIMENTO DOS OBJETIVOS PACTUADOS. CONTAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DE MULTA. 1. Aquisição de gêneros alimentícios em quantidades inferiores ao previsto no plano de trabalho prejudica a eficácia e efetividade do Programa, sendo motivo suficiente para julgar as contas irregulares e ensejar multa ao responsável.

Também poderão ser julgadas irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas.

De fato, dispõe a jurisprudência do TCU:

A multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e aplicação de multa ao responsável. (Acórdão nº 3.137/2006 – 2ª Câmara – Rel.: Min. Ubiratan Aguiar)

Na hipótese de omissão no dever de prestar contas, a apresentação posterior das contas, sem justificativa para a falta, não elidirá a respectiva irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação comprobatória das despesas esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 58 da LOTCU.

Nas hipóteses de dano ao Erário e desfalque ou desvio, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária:

a) do agente público que praticou o ato irregular; e
b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

A responsabilidade de terceiro derivará:

I. do cometimento de irregularidade que não se limite ao simples descumprimento obrigações contratuais ou ao não pagamento de títulos de crédito ou;
II. da irregularidade no recebimento de benefício indevido ou pagamento superfaturado.

O débito será apurado mediante:

I. verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido; e
II. estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido (RITCU: art. 210, § 1º).

Se verificada essa ocorrência, o TCU providenciará a imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 156/2015 – Segunda Câmara (Prestação de Contas, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer) Processual. Julgamento de contas. Processo conexo. Julgam-se irregulares as contas ordinárias do responsável em razão de ocorrências

graves apuradas em processos conexos, com impacto negativo na gestão examinada, não cabendo, porém, apenação se já houve aplicação de sanção naqueles processos, em respeito ao princípio do non bis in idem.

10.5. CONSEQUÊNCIAS DE IRREGULARIDADE

Como consequência da verificação de irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal:

I. definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado;
II. se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar defesa ou recolher a quantia devida;
III. se não houver débito, determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa; e
IV. adotará outras medidas cabíveis.

O não atendimento à citação ou à audiência importará em que o responsável seja considerado revel pelo Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

No julgamento pela irregularidade das contas, havendo débito, o TCU condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, a partir da data da irregularidade, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da LOTCU, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

Havendo débito, mas cuja autoria não tenha sido estabelecida, as contas serão julgadas irregulares, sem imputação de débito.

Se não houver débito, mas tiver sido comprovada a omissão na prestação de contas, a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial ou dano ao Erário, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no art. 58 da LOTCU.

Ademais, para atender às exigências da Lei Complementar nº 64/1990, em seu art. 1º, inciso I, alínea g, bem como no art. 3º, o TCU, com a devida antecedência ou quando solicitado, enviará ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, o nome dos responsáveis cujas contas houverem sido julgadas irregulares nos oito anos imediatamente anteriores àquele em que forem realizadas eleições no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Excetuam-se dessa medida os processos em que houver recurso com efeito suspensivo cuja admissibilidade tenha sido

reconhecida pelo Relator.

DÚVIDA FREQUENTE

Irregularidade é sinônimo de ilegalidade?

Não. Toda ilegalidade também é uma irregularidade, mas nem toda irregularidade é uma ilegalidade. A ilegalidade é a ofensa ao direito positivo. A irregularidade é a falha – em sentido amplo – que pode resultar de negligência, imperícia, má-fé etc. Atos ilegítimos ou antieconômicos também são irregulares, embora não necessariamente ilegais.

10.6. FIXAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

A responsabilidade solidária tem previsão constitucional, legal e regimental. Na Constituição, constam as seguintes hipóteses:

> art. 74
> § 1º – Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Na LOTCU, a solidariedade é prevista nos seguintes dispositivos:

> art. 5º – A jurisdição do TCU abrange: (...)
> IX – os representantes da União ou do Poder Público na Assembleia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos Conselhos Fiscal e de Administração, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.
> art. 8º – Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.
> art. 44 – No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a

requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

§ 1º – Estará solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo determinado pelo Tribunal, deixar de atender à determinação prevista no caput deste artigo.

No RITCU:

art. 262. – Quando o ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão for considerado ilegal, o órgão de origem fará cessar o pagamento dos proventos ou benefícios no prazo de quinze dias, contados da ciência da decisão do Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa.

Ademais, na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estipula-se que, nas hipóteses de inexigibilidade e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis (art. 25, § 2º). Também serão solidários os integrantes de consórcio pelos atos praticados durante o certame licitatório (art. 33, V) e os membros da Comissão de Licitação pelos atos da mesma (art. 51, § 3º).

Em outros diplomas legais, também se encontram hipóteses de responsabilidade solidária.

Assim, temos as seguintes previsões:

- responsáveis pelo controle interno que não derem ciência ao Tribunal de Contas irregularidade ou ilegalidade de que tenham conhecimento (CF, art. 74, § 1º);
- membros dos Conselhos Fiscal e de Administração, bem como representantes da União ou do Poder Público na Assembleia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades (LOTCU, art. 5º, IX);
- autoridade administrativa competente que não adotar providências com vistas à instauração de TCE nas hipóteses legais (LOTCU: art. 8º);
- autoridade superior competente que não atender à determinação de afastament cautelar de subordinado (LOTCU: art. 44, § 1º);
- autoridade administrativa omissa em fazer cessar o pagamento dos proventos o

benefícios cujo ato de concessão tenha sido considerado ilegal (RITCU: art. 262);

- fornecedor ou prestador de serviços e agente público por superfaturamento (Lei 8.666/1993, art. 25, § 2º);
- integrantes de consórcio pelos atos praticados durante o certame licitatório (Lei 8.666/1993, art. 33, V); e
- os membros da Comissão de Licitação pelos atos da mesma (Lei nº 8.666/1993, 51, § 3º).

Na expressão de Almeida,[3] para configurar a responsabilidade solidária, basta que o terceiro tenha auferido benefícios a partir da conduta do responsável, não sendo necessário demonstrar que tivesse ciência da conduta irregular do agente público.

Em algumas oportunidades (Acórdão nº 160/2006 – Plenário; Rel.: Min. Marcos Vilaça), o TCU tem identificado como responsáveis solidários por atos danosos ao Erário os autores de pareceres jurídicos que, absolutamente dissonantes da doutrina e da jurisprudência, sustentaram a legalidade daqueles atos. Todavia, tal linha de atuação não tem encontrado guarida na Suprema Corte:

> O Tribunal de Contas da União não tem competência para responsabilizar, solidariamente com o administrador, advogados de empresas públicas por atos praticados no regular exercício de sua atividade, porquanto os pareceres técnico-jurídicos não constituem atos decisórios. Com esse entendimento, o Tribunal deferiu mandado de segurança contra ato do TCU que, realizando inspeção na Petrobras, determinara a inclusão dos impetrantes, advogados, como responsáveis solidários dos administradores em virtude da emissão de parecer favorável à contratação direta, sem licitação, de empresa de consultoria internacional. (MS 24.073 – DF, Rel.: Min. Carlos Velloso.) (Inf. STF 290.)

Nada obstante, o TCU tem entendido que é possível responsabilizar tais assessores como se depreende da manifestação do Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator do Acórdão nº 462/2003 – Plenário:

> No tocante à aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei nº 8.443/1992 aos advogados subscritores do parecer em questão, o Ministério Público menciona recente decisão do STF, proferida no Mandado de Segurança nº 24.073, na qual a Suprema Corte deliberou no sentido de excluir os advogados da Petrobras (impetrantes) de processo administrativo, no âmbito do TCU, em que foram

responsabilizados, solidariamente, pela contratação de consultoria internacional, em decorrência da emissão de parecer, respaldando a dispensa de licitação para a referida avença.

Como bem salientou o Ministério Público, a decisão mencionada foi prolatada nos autos de mandado de segurança individual, à luz das particulares circunstâncias do caso concreto, produzindo efeitos apenas em relação aos impetrantes, em hipótese de específica extração, e não erga omnes.

Na verdade, existe uma larga multiplicidade de situações de fato, já detidamente examinadas por esta Corte, em que fraudes gravíssimas contra o Erário ocorriam sistematicamente fundamentadas em pareceres jurídicos, cujo texto era, evidentemente "de encomenda" e cujas conclusões eram plenamente contrárias à jurisprudência e doutrina, chegando às raias da teratologia. Poderia mencionar longa fila de acórdãos tendo o DNER como principal protagonista.

Não entendo que esteja esta Corte obrigada a, automaticamente, excluir, a priori, a responsabilidade de todo e qualquer advogado de entidade fiscalizada pelo TCU, devendo as nuanças e circunstâncias existentes em cada caso concreto serem devidamente examinadas.

(...) É certo que a atividade de controle externo contempla, entre outros aspectos, a verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos relacionados com a gestão de recursos públicos no âmbito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

O parecer jurídico emitido por consultoria ou assessoria jurídica de órgão ou entidade, via de regra acatado pelo ordenador de despesas, constitui fundamentação jurídica e integra a motivação da decisão adotada, estando, por isso, inserido na verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos relacionados com a gestão de recursos públicos no âmbito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública federal, exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio deste Tribunal, ex vi do art. 70, caput, e 71, II, da Constituição Federal.

O fato de o autor de parecer jurídico não exercer função de execução administrativa, não ordenar despesas e não utilizar, gerenciar, arrecadar, guardar ou administrar bens, dinheiros ou valores públicos não significa que se encontra excluído do rol de agentes sob jurisdição deste Tribunal, nem que seu ato se situe fora do julgamento das contas dos gestores públicos, em caso de grave dano ao Erário, cujo principal fundamento foi o parecer jurídico, muita vez sem consonância com os autos.

(...) Sempre que o parecer jurídico pugnar para o cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, figurando com relevância causal para a prática do ato, estará o autor do parecer alcançado pela jurisdição do TCU, não para fins de fiscalização do exercício profissional, mas para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública.

A mera inscrição do servidor ou empregado público, na Ordem dos Advogados do Brasil, não serve de passaporte para a impunidade por condutas que tenham papel determinante na ocorrência de danos ao Erário ou de atos praticados com grave violação à ordem jurídica, como intermitentemente tem ocorrido no âmbito do serviço público.

Em 2007, o Supremo alterou seu posicionamento a respeito da possibilidade de responsabilização solidária pelos Tribunais de Contas de parecerista jurídico que se manifeste acerca de editais e contratos por força da Lei nº 8.666/1993.

Na sessão plenária de 9 de agosto de 2007, o Supremo Tribunal Federal, por maioria (vencidos os Ministros Gilmar Mendes, Eros Grau e Cármen Lúcia), denegou o pedido explicitado no Mandado de Segurança nº 24.584. Naquele processo, foi discutida a possibilidade de se realizar a audiência de parecerista jurídico, instado a se manifestar acerca de termos de contrato, convênio etc. por força do disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993.

Prevaleceu a tese do relator, que proferiu voto "no sentido de indeferir o writ, por considerar que a aprovação ou ratificação de termo de convênio e aditivos, a teor do que dispõe o art. 38 da Lei nº 8.666/1993 e diferentemente do que ocorre com a simples emissão de parecer opinativo, possibilita a responsabilização solidária, já que o administrador decide apoiado na manifestação do setor técnico competente" (Inf. STF 328, de 3/7/2003).

A conclusão de tal julgado representou o êxito da tese esposada pelo TCU, no sentido de possibilitar a responsabilização de parecerista jurídico, evitando que se chegue à situação na qual o gestor se escuda em parecer autorizativo e o parecerista alega a inviolabilidade da sua manifestação, com fulcro na Lei nº 8.906/1994.

Em relação à delegação de responsabilidade, o seguinte acórdão reflete a jurisprudência do TCU:

Acórdão nº 476/2008 – Plenário

Relator: Ministro Ubiratan Aguiar

Sumário:

(...) A delegação de competência para execução de despesas custeadas com

recursos públicos federais não exime de responsabilidade a pessoa delegante, eis que inadmissível a delegação de responsabilidade, devendo responder pelos atos inquinados tanto a pessoa delegante como a pessoa delegada, segundo a responsabilidade de cada uma.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 3.694/2014 – Segunda Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho) Responsabilidade. Solidariedade passiva. Culpa. Todos os que concorrerem para o cometimento de dano ao erário podem ser responsabilizados solidariamente, independentemente da existência de dolo ou má-fé, bastando a presença do elemento culpa, além do nexo de causalidade entre a ação omissivo-comissiva e o dano constatado.

10.7. LIQUIDAÇÃO TEMPESTIVA DO DÉBITO

Reconhecendo o Tribunal a boa-fé do responsável, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas. O procedimento é previsto nos §§ 2º a 5º do art. 202 do RITCU:

> § 2º – Na oportunidade da resposta à citação, será examinada a ocorrência de boa--fé na conduta do responsável e a inexistência de outra irregularidade nas contas.
> § 3º – Comprovados esses requisitos e subsistindo o débito, o Tribunal proferirá, mediante acórdão, deliberação de rejeição das alegações de defesa e dará ciência ao responsável para que, em novo e improrrogável prazo de quinze dias, recolha a importância devida.
> § 4º – Na hipótese do parágrafo anterior, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e o Tribunal julgará as contas regulares com ressalva e dará quitação ao responsável.
> § 5º – O ofício que der ciência ao responsável da rejeição das alegações de defesa deverá conter expressamente informação sobre o disposto no parágrafo anterior.

Em suma, existe uma hipótese em que, mesmo ocorrendo débito, o julgamento será pela regularidade com ressalvas!

O tema é mais bem compreendido com a leitura do seguinte trecho do Acórdão nº

40/1999 – Plenário (Rel.: Min. Marcos Vilaça):

> O débito tem dupla natureza, punitiva e indenizatória. Punitiva, de modo idêntico à multa. Indenizatória, porque visa ao ressarcimento de eventuais prejuízos causados ao Erário. Reconhecida a boa-fé do agente, isto é, a não reprovabilidade de sua conduta, elide--se a função punitiva do débito, mas não a indenizatória, que permanece.

EXEMPLO DE REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E FIXAÇÃO DE NOVO PRAZO PARA RECOLHIMENTO DO DÉBITO

Acórdão nº 932/2006 – 2ª Câmara

Rel.: Min. Benjamin Zymler

Prefeitura de Gurinhém – PB

9.1 rejeitar as alegações de defesa do Município de Gurinhém/PB;

9.2 fixar novo e improrrogável prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que o Município de Gurinhém/PB, a título de reparação pela indevida retenção de recursos do Convênio 94.683/2000, providencie o pagamento, aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE –, da quantia de R$5.320,00 (cinco mil, trezentos e vinte reais), devidamente atualizada monetariamente a partir de 13/10/2000;

9.3 informar ao município, no ofício que lhe der ciência da rejeição das alegações de defesa, que a liquidação tempestiva do débito sobre o qual deverá incidir apenas a atualização monetária, implicará o saneamento do processo e permitirá ao Tribunal julgar as contas regulares com ressalva e dar quitação aos responsáveis.

É interessante assinalar que a LOTCU não menciona explicitamente a má-fé, mas apenas a boa-fé.

Se constatada a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito e a inexistência de outra irregularidade conduzirá ao julgamento pela regularidade com ressalvas e à expedição de quitação ao responsável.

Ao contrário, não havendo boa-fé – e, por conseguinte, ocorrendo má-fé – as contas serão julgadas irregulares e, além do débito, o responsável será condenado a multa proporcional ao valor do débito.

DÚVIDA FREQUENTE

Há contradição entre o § 1º do art. 218 e o § 4º do art. 202 do RITCU? Qual a

diferença entre os dois dispositivos? Não há contradição. O § 4º do art. 202 preceitua que a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e o TCU julgará as contas regulares com ressalva e dará quitação ao responsável. O § 1º do art. 218 estipula que o pagamento integral do débito ou da multa não importa em modificação do julgamento quanto à irregularidade das contas. Observe que são hipóteses que ocorrem em momentos processuais distintos. No caso do art. 202, a liquidação do débito ocorre após a rejeição das alegações de defesa, mas antes do julgamento definitivo das contas. A situação descrita no art. 218 é posterior ao julgamento das contas.

10.8. ARQUIVAMENTO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO

Uma das hipóteses de decisão terminativa é o arquivamento das contas sem julgamento de mérito, com amparo no art. 93 da LOTCU que estabelece que, a título de racionalização administrativa e economia processual, e com o objetivo de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento, o Tribunal poderá determinar, desde logo, o arquivamento do processo, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor, para que lhe possa ser dada quitação.

EXEMPLO DE ARQUIVAMENTO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO

Acórdão nº 2.918/2006 – 2ª Câmara

Município de Xinguara/PA Rel.: Min. Ubiratan Aguiar TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES VERIFICADAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS FEDERAIS RECEBIDOS DO FNS. CITAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE DEFESA PELO SR. MENDONÇA QUE LOGROU SANAR AS IRREGULARIDADES A ELE ATRIBUÍDAS. CONTAS JULGADAS REGULARES E EXPEDIÇÃO DE QUITAÇÃO PLENA. REVELIA DO SR. BRANDÃO. ATESTADO DE DESPESAS INQUINADAS PELO SR. ANTÔNIO ODALÍRIO SILVA, ENTÃO PREFEITO EM EXERCÍCIO. ARQUIVAMENTO DAS CONTAS DESSES DOIS ÚLTIMOS, SEM JULGAMENTO DO MÉRITO E SEM CANCELAMENTO DO DÉBITO, NOS TERMOS DO ART. 93, DA LEI nº 8.443/1992. INCLUSÃO DE SEUS NOMES NO CADASTRO ESPECÍFICO DESTE TRIBUNAL, EM CUMPRIMENTO AO § 1º DO ART. 10 DA IN/TCU 13/1996. DETERMINAÇÃO. REMESSA DE CÓPIAS AO FNS, AOS RESPONSÁVEIS E À DELEGACIA DA POLÍCIA FEDERAL EM REDENÇÃO/PA.

10.9. CONTAS ILIQUIDÁVEIS

São consideradas iliquidáveis as contas quando, caso fortuito ou de força maior,

comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito (LOTCU: art. 20).

O TCU ordenará o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis e o consequente arquivamento do processo.

Surgindo novos elementos, considerados suficientes, o Tribunal poderá, no prazo de cinco anos contados da publicação da decisão terminativa nos órgãos oficiais, autorizar o desarquivamento do processo e determinar que se ultime a respectiva tomada ou prestação de contas. Após esse prazo, se não houver nova decisão, as contas serão consideradas encerradas, com baixa na responsabilidade do administrador.

Uma das hipóteses mais frequentes de trancamento de contas é a do falecimento do responsável.

EXEMPLO DE CONTAS ILIQUIDÁVEIS

Acórdão nº 1.567/2006 – 2ª Câmara

Município de Parnamirim – PE

Rel.: Min. Ubiratan Aguiar

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RESPONSÁVEL FALECIDO. COMPROMETIMENTO DO EXERCÍCIO DA AMPLA DEFESA PELOS HERDEIROS. CONTAS ILIQUIDÁVEIS. 1 – Consideram-se iliquidáveis as contas, ordenando-se o seu trancamento, em razão da impossibilidade do exercício da ampla defesa pelos herdeiros do responsável falecido, em virtude do longo lapso temporal entre o repasse dos recursos, a constituição da Tomada de Contas Especial e o envio do ofício citatório.

2 – As consecutivas extinções, criações e fusões do órgão concedente, que comprometeram o acompanhamento e controle da aplicação dos recursos, contribuem para a impossibilidade de julgamento das contas.

Na hipótese de extravio ou a destruição de documentos, por exemplo, em virtude de incêndio ou outro sinistro, deve caracterizar-se que o fato ocorreu comprovadamente alheio à vontade do responsável, bem como não há possibilidade de reconstituição dos autos. Essa última circunstância torna-se cada vez menos frequente na medida em que é crescente a informatização dos processos administrativos e de transferências financeiras, permitindo seu registro em bancos de dados com cópias de segurança.

Quadro-resumo de julgamento das contas

Julgamento	Consequência	LOTCU
Regulares	quitação plena	Arts. 16 e 17

Regulares com ressalvas	quitação e determinações	Arts. 16 e 18
Irregulares	pagamento do débito e multa proporcional ao débito (art.57) **ou** multa do art. 58 **e** outras sanções	Arts. 16, 19, 57 e 58
Iliquidáveis	trancamento	Arts. 20 e 21

10.10. REABERTURA DE CONTAS

Mesmo contas com julgamento definitivo podem ser reabertas pelo próprio TCU, mediante recurso de revisão a ser interposto pelo MPTCU, na hipótese de indícios de elementos eventualmente não examinados pelo Tribunal. O tema será detalhado no Capítulo 13, item 13.11.

EXEMPLO DE REABERTURA DE CONTAS

Acórdão nº 720/2006
– Plenário Fundo Nacional de Saúde
Rel.: Min. Valmir Campelo
SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. REABERTURA DE CONTAS. CONHECIMENTO. PROVIDÊNCIAS.

10.11. JULGAMENTO PELO TCU E CONTROLE JURISDICIONAL

O julgamento das contas pelo TCU não pode ser alterado por via de controle jurisdicional.

Para Jacoby Fernandes:[4]

> Em ambas as hipóteses (contas anuais e contas especiais), a atividade de exame procedida pelo Tribunal de Contas é constitucionalmente considerada julgamento. É um ato que assume essa acepção não apenas no sentido formal, mas também material. No sentido formal, porque há a emissão de um juízo de valor sobre a conduta dos agentes envolvidos; no sentido material, porque firma um pronunciamento somente revisível pelo Poder Judiciário em restritíssimas hipóteses.

O julgamento poderá ser anulado, se comprovada a ocorrência de ilegalidade; por exemplo, se ficar demonstrado que não foram observados os princípios do contraditório, da ampla defesa ou do devido processo legal. Todavia, nenhuma decisão do Judiciário

poderá modificar um julgamento pela irregularidade das contas em regularidade com ressalvas ou vice-versa.

Observe-se também que a aprovação de contas pelo TCU não impede que o Ministério Público da União apresente denúncia, se entender que há, em tese, crime em ato que integra a prestação de contas (RTJ 160/3 p. 900; RHC 71670; Rel.: Min. Moreira Alves).

Por fim, assinale-se que, conforme o art. 21 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), a aplicação das sanções previstas naquele diploma independe da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

10.12. REVISÃO DO JULGAMENTO PELO TCU

Se o Tribunal modificar o seu entendimento sobre determinado tema, tal fato não acarreta modificação nos julgamentos anteriormente realizados.

O Ministro Ubiratan Aguiar[5] argumenta em favor de tal posição:

> É inadmissível que o Tribunal venha a anular decisão pretérita ou proferir decisões com efeito retroativo, em decorrência de mudanças na forma de interpretar dispositivos legais, pois, em homenagem aos princípios da segurança jurídica e da irretroatividade das leis, faz-se mister conferir certeza das decisões normativas prolatadas por este Tribunal, como forma de resguardar as situações jurídicas que alcancem terceiros de boa-fé.

De outro lado, dispõe a Súmula TCU nº 145:

> O Tribunal de Contas da União pode alterar as suas Deliberações (Regimento Interno, art. 42, itens IV e V), para lhes corrigir, de ofício ou a requerimento da parte, da repartição interessada ou do representante do Ministério Público, inexatidões materiais ou erros de cálculo, na forma do art. 463, I, do Código de Processo Civil, ouvida previamente, nos dois primeiros casos, a Procuradoria junto ao Colegiado.

IMPORTANTE

Em posição diametralmente oposta ao regramento anterior, o art. 206 do RITCU, aprovado em 2012, estipula que a decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária não constituirá fato impeditivo da aplicação de multa ou imputação de débito em outros processos, salvo se a matéria tiver sido

examinada de forma expressa e conclusiva, hipótese na qual o seu exame dependerá do conhecimento de eventual recurso interposto pelo Ministério Público.

10.13. PARA SABER MAIS

Recomenda-se a leitura de Atas do TCU e a pesquisa na Jurisprudência do Tribunal, disponíveis em www.tcu.gov.br.

---

1 O controle da gestão pública. São Paulo: RT, 2003, p. 289.

2 A coisa julgada em tomadas e prestações de contas ordinárias. Sociedade democrática, direito público e controle exter Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, p. 507.

3 Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União Anotada. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 39.

4 Tomada de Contas Especial – processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública. 2. ed. atual., rev. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2004, p. 31.

5 Controle externo – anotações à jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 24.

Fiscalização a Cargo do Tribunal de Contas e Exercício do Controle Externo

https://youtu.be/gY-d4qeBsm4



Quais os instrumentos de fiscalização dos Tribunais de Contas? O que são ressalvas nas Contas de Governo? É possível a fiscalização de Oscips e Organizações Sociais pelos Tribunais de Contas? Como ocorre a apuração de denúncias? Quais os limites ao poder de fiscalização dos Tribunais de Contas? Pode o Tribunal de Contas determinar a quebra do sigilo bancário de responsável?

11.1. EVOLUÇÃO DA FISCALIZAÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Como visto anteriormente, antes da Constituição de 1988, as fiscalizações dos Tribunais de Contas restringiam-se a auditorias financeiras e orçamentárias. A partir da nova Carta, ampliaram-se as dimensões da fiscalização exercida pelo controle externo, cabendo-lhe examinar os aspectos de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da gestão pública, sob os critérios da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Para tanto, o TCU, assim como as demais Cortes de Contas do país, tem investido no desenvolvimento e no aprimoramento de técnicas e ferramentas de auditoria, inclusive mediante intercâmbio com as Entidades de Fiscalização Superior do Reino Unido (National Audit Office), Canadá (Office of the Auditor General) e Estados Unidos (Government Accountability Office).

Destacam-se as auditorias operacionais, que consistem nos processos de coleta e de análise sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de aferir o desempenho da gestão governamental, com a finalidade de subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública.

A fiscalização poderá ser exercida por iniciativa própria ou atendendo à solicitação do Congresso Nacional, por qualquer de suas casas ou respectivas comissões. Os pedidos de informações e solicitações encaminhados pelo CN serão apreciados com urgência, e importando na realização de fiscalizações, estas serão incluídas no plano do Tribunal.

No exercício de sua competência de fiscalização, o TCU terá irrestrito acesso a todas as fontes de informações disponíveis em órgãos e entidades da Administração Pública federal, mesmo a sistemas eletrônicos de processamento de dados (RITCU: art. 3º).

JURISPRUDÊNCIA DO STF

O STF julgou procedente a ADI 2.361/CE para declarar a inconstitucionalidade da legislação cearense que retirava do controle do Tribunal de Contas estadual o conteúdo de pesquisas e consultorias solicitadas pela Administração para direcionamento de suas ações, bem como de documentos relevantes, cuja divulgação possa importar em danos para o estado-membro. O Tribunal assentou a impropriedade de se inviabilizar o acesso, pela Corte de Contas, a documentos para fins de controle da Administração Pública. Rel. Min. Marco Aurélio, 24.9.2014.

No presente capítulo estudaremos como é feita a fiscalização a cargo dos Tribunais de Contas em cada espécie de matéria sujeita à sua competência.

11.2. INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO

O RITCU define cinco instrumentos de fiscalização:

- levantamento;
- auditoria;
- inspeção;
- acompanhamento; e
- monitoramento.

Em outras Cortes de Contas, tais denominações poderão variar.

As ações de controle externo obedecerão a plano de controle externo, proposto pela Presidência, de acordo com o plano estratégico e as diretrizes do Tribunal e das Contas do Presidente da República. O plano será elaborado em consulta aos relatores das listas de unidades jurisdicionadas e das contas do governo, e será aprovado pelo Plenário em sessão de caráter reservado.

Nos termos da Resolução nº 269/2015, o Plano de Controle Externo, de que trata o art. 188-A do Regimento Interno do TCU, possui periodicidade bianual e contém direcionadores, linhas de ação e outros elementos necessários para orientar as atividades de controle externo, os quais devem estar alinhados com o Plano Estratégico, demonstrada a respectiva vinculação com os objetivos. O Plano de Controle Externo dará cumprimento ao Plano de Fiscalização previsto no art. 244 do Regimento Interno do TCU.

O Plano de Diretrizes possui periodicidade bianual e estabelece, a partir dos Planos Estratégico e de Controle Externo, os objetivos, indicadores de desempenho, metas e iniciativas que nortearão as ações do Tribunal e de sua Secretaria no período ao qual se refere.

Por sua vez, os levantamentos e as inspeções serão realizados por determinação do Plenário, da Câmara, do Relator ou, na hipótese de processos urgentes, quando do afastamento legal do Relator, não havendo substituto, do Presidente, independentemente de programação, observada a disponibilidade dos recursos humanos e materiais necessários (RITCU: art. 244, § 2º).

As fiscalizações do Tribunal são compostas das fases de:

- planejamento:
- execução; e
- relatório.

11.2.1. Levantamento (RITCU: art. 238)

Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

> I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;
> II – identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e
> III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

Trata-se de um instrumento empregado para uma primeira aproximação com o órgão/entidade ou com o programa ou tema da fiscalização. Possibilita o acúmulo de conhecimento pelo Tribunal, a ser utilizado quando do planejamento ou da execução de trabalhos de maior fôlego.

A Portaria Segecex nº 15/2009 normatizou a realização de levantamentos.

EXEMPLO DE LEVANTAMENTO

Acórdão nº 29/2010 – Plenário

Relator: Ministro Aroldo Cedraz Sumário – LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. DRAGAGEM EM PORTOS MARÍTIMOS. IRREGULARIDADES EM EDITAIS DE LICITAÇÃO E EM CONTRATOS. AUSÊNCIA DE SISTEMA OFICIAL

DE CUSTOS. RELEVÂNCIA ECONÔMICO-FINANCEIRA DESSA ESPÉCIE DE SERVIÇO. IMPORTÂNCIA DE O TCU SE PRONUNCIAR CONCLUSIVAMENTE QUANTO À ECONOMICIDADE DAS OBRAS AUDITADAS. NECESSIDADE DE SANEAMENTO DOS AUTOS. DETERMINAÇÕES COM VISTAS À OBTENÇÃO DE VALORES REFERENCIAIS.

11.2.2. Auditoria (RITCU: art. 239)

Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

> I – examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; II – avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; e III – subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

Nos termos da Portaria Normativa nº 168/2011, que atualizou as Normas de Auditoria do TCU, as auditorias são classificadas em duas grandes categorias: as Auditorias Operacionais – ANOps e as Auditorias de Regularidade.

As últimas podem ser de conformidade ou contábeis. Nelas, o TCU examina a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

Nas ANOps busca-se o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.[1]

Na auditoria de desempenho, examina-se a economicidade, eficiência e eficácia da

ação governamental, a partir da análise da estratégia organizacional, da gestão e dos procedimentos operacionais.

Na auditoria de programas, examina-se a efetividade dos programas, políticas e projetos governamentais, avaliando-se a medida na qual produziram os efeitos desejados.

A classificação das auditorias como de regularidade ou operacional dependerá do objetivo prevalecente em cada trabalho de auditoria, já que elas constituem parte de um mesmo todo da auditoria governamental e, às vezes, integram o escopo de um mesmo trabalho de auditoria.

EXEMPLOS DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE E DE AUDITORIA OPERACIONAL

Acórdão nº 1.505/2007 – Plenário

Relator: Ministro Valmir Campelo SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. AVALIAÇÃO DO MÓDULO DE CONSIGNAÇÕES DO SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS

HUMANOS – SIAPE. CHANCELA DE SIGILO. VERIFICAÇÃO DE FRAGILIDADES E INCONSISTÊNCIAS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. MONITORAMENTO. 1. Verificadas fragilidades e inconsistências em sistema de informática da Administração Pública, expedem-se determinações e recomendações com vistas à correção das falhas, à melhoria dos controles internos, ao aperfeiçoamento de sistemáticas e ao aumento da segurança.

2. Diante de achados de auditoria que configuram indícios de crime, encaminha-se cópia da deliberação ao Ministério Público. Acórdão nº 1.265/2007 – Plenário Relator: Ministro Marcos Vilaça Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL. ATENDIMENTO MÉDICO-HOSPITALAR NA ÁREA DE TRAUMATO-ORTOPEDIA. RECOMENDAÇÕES. Verificadas deficiências operacionais em procedimentos de trabalho adotados pela entidade, expedem-se recomendações com vistas à sua melhoria e aperfeiçoamento.

11.2.3. Inspeção (RITCU: art. 240)

Inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito a sua jurisdição.

Usualmente, a necessidade da inspeção é constatada no momento da instrução de

um processo, quando o analista se depara com a ausência de informações ou elementos importantes para a formação de opinião sobre o assunto em exame, e quando a inspeção viabiliza a obtenção de tais elementos ou informações de modo mais completo, mais célere ou mais confiável do que uma diligência. Assim, a inspeção distingue-se dos demais instrumentos de fiscalização, pois não constitui um processo autônomo. Via de regra, a inspeção é realizada por equipes menores e por períodos menores que os das auditorias, levantamentos e monitoramentos.

11.2.4. Acompanhamento (RITCU: arts. 241 e 242)

Acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

> I – examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e
> II – avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

As atividades dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal serão acompanhadas de forma seletiva e concomitante, mediante informações obtidas:

> I – pela publicação nos órgãos oficiais e mediante consulta a sistemas informatizados adotados pela administração pública federal:
> a) da lei relativa ao plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e da abertura de créditos adicionais;
> b) dos editais de licitação, dos extratos de contratos e de convênios, acordos, ajustes, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres, bem como dos atos sujeitos a registro.
> II – por meio de expedientes e documentos solicitados pelo Tribunal ou colocados à sua disposição;
> III – por meio de visitas técnicas ou participações em eventos promovidos por órgãos e entidades da administração pública;
> IV – pelo acesso a informações publicadas em sítio eletrônico do órgão ou entidade (RITCU, art. 242).

O acompanhamento poderá ser realizado sem a presença física da equipe responsável no órgão ou entidade ou local do empreendimento auditado, mediante a

utilização de sistemas eletrônicos de informações e processamento de dados (SIAFI, Internet e outros), independendo da existência de processo autuado. Usualmente, o processo de acompanhamento é aberto no início de um exercício e encerrado ao seu final.

EXEMPLO DE ACOMPANHAMENTO

Acórdão nº 61/2006 – Plenário
SUMÁRIO: SEGUNDA E ÚLTIMA FASE DO ACOMPANHAMENTO DAS OBRAS E AÇÕES PREPARATIVAS AOS JOGOS PAN-AMERICANOS DE 2007, NO EXERCÍCIO DE 2005. DÚVIDAS ACERCA DA ADEQUAÇÃO DO VALOR PAGO PELO DIREITO DE CONCESSÃO DE USO REAL DAS INSTALAÇÕES DA VILA PAN-AMERICANA. NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO DO VALOR DE ALUGUEL DOS IMÓVEIS. ACOMPANHAMENTO DA EVOLUÇÃO DAS OBRAS E VERIFICAÇÃO DA ADERÊNCIA AO CRONOGRAMA PREESTABELECIDO. OCORRÊNCIA DE DIVERSOS ATRASOS, DOS QUAIS O DA OBRA DO COMPLEXO ESPORTIVO DO AUTÓDROMO É CONSIDERADO CRÍTICO. NOTÍCIA DO ESTABELECIMENTO DE ACORDO ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS ENVOLVIDAS PARA SUPERAÇÃO DO IMPASSE. RELEVÂNCIA DA CONCLUSÃO TEMPESTIVA E A BOM TERMO DOS PREPARATIVOS PARA O SUCESSO DO EVENTO E PARA A IMAGEM DO PAÍS PERANTE A COMUNIDADE DE NAÇÕES. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. REMESSA DE CÓPIAS DA DECISÃO E DOS RELATÓRIOS AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO DESTE PROCESSO E CONSTITUIÇÃO DE NOVO ACOMPANHAMENTO PARA O EXERCÍCIO DE 2006.

11.2.5. Monitoramento (RITCU: art. 243)

Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos. Usualmente, após as auditorias operacionais são realizados até três monitoramentos. Em geral, o monitoramento é realizado pelo menos um ano após a expedição do Acórdão que fixou as determinações cujo cumprimento se pretende verificar.

Registre-se que é item obrigatório nos relatórios do controle interno constantes das tomadas e prestações de contas anuais a verificação quanto ao cumprimento pelos gestores das determinações e recomendações do TCU expedidas em exercícios anteriores.

EXEMPLO DE MONITORAMENTO

Acórdão nº 23/2011 – Plenário Relator: Ministro Valmir Campelo Sumário – RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DOS ACHADOS GRAVES COM RECOMENDAÇÃO DE PARALISAÇÃO OU RETENÇÃO CAUTELAR, REALIZADO EM CUMPRIMENTO AO ACÓRDÃO Nº 1.884/2009-PLENÁRIO. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA RODOVIA BR-010, TRECHO DIVISA TO/MA – APARECIDA DO RIO NEGRO, NO ESTADO DE TOCANTINS. ALTERAÇÃO DA SITUAÇÃO FÁTICO-JURÍDICA DO INSTRUMENTO QUE AMPARA O APORTE DE RECURSOS PARA A OBRA. DENÚNCIA DO CONVÊNIO Nº TT-223/2003-00 (Nº SIAFI 494.101) EM RAZÃO DOS GRAVES INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES APURADOS PELO TCU. DETERMINAÇÃO AO DNIT PARA A INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL. APENSAMENTO.

A Portaria Segecex nº 27/2009 normatizou a realização de monitoramentos.

Quadro-resumo dos instrumentos de fiscalização

Instrumento	Quem determina	Característica
Levantamento	Plenário, Câmara, Relator ou Presidente	Destina-se a acumular conhecimento sobre o órgão ou empreendimento
Auditoria	Plano de fiscalização	Procedimento de maior profundidade e dimensão
Inspeção	Plenário, Câmara, Relator ou Presidente	Medida adotada no curso de um processo
Acompanhamento	Plano de fiscalização	Não exige a presença in loco da equipe de fiscalização
Monitoramento	Plano de fiscalização	É consequência de uma deliberação do Tribunal

Em suma: a inspeção é pontual; o levantamento é prospectivo; o acompanhamento é concomitante; e o monitoramento é consequência de uma fiscalização anterior.

11.2.6. Auditorias coordenadas e Relatórios Sistêmicos de Fiscalização – FISC

A partir de 2013, o TCU passou a realizar auditorias coordenadas juntamente com outros Tribunais de Contas brasileiros. A auditoria coordenada é uma das modalidades das auditorias em cooperação existentes no âmbito da Intosai.[2] Nesta modalidade, que utiliza os procedimentos das auditorias operacionais, é definido um único tema como objeto da auditoria, bem como questões de auditoria comuns, e cada Corte de Contas executa o trabalho de forma independente no âmbito de sua jurisdição. Posteriormente,

é feita a consolidação dos resultados.

Os trabalhos pioneiros envolveram um diagnóstico da gestão do ensino médio e da governança das unidades de conservação ambiental no Bioma Amazônia, gerando no âmbito do TCU os Acórdãos nº 618/2014 e nº 3.101/2013. No TCE/MT, a fiscalização do Bioma Amazônia gerou o Acórdão nº 5.644/2013.

Os Relatórios Sistêmicos de Fiscalização – FISC condensam os diagnósticos setorizados e ampliados produzidos nas auditorias coordenadas, nas auditorias de governança, nas fiscalizações de obras e nos demais trabalhos realizados; reúnem e dão visibilidade às propostas de melhoria para áreas vitais do desenvolvimento nacional; e possibilitam que a sociedade e seus representantes (no Congresso e no próprio Governo) avaliem e cobrem as melhorias propostas.

11.3. EXECUÇÃO DA FISCALIZAÇÃO

O servidor do TCU, quando credenciado pelo Presidente do Tribunal ou, por delegação deste, pelos dirigentes das Unidades Técnicas da Secretaria do Tribunal, para desempenhar funções de auditoria, de inspeções e diligências expressamente determinadas pelo Tribunal ou por sua Presidência, terá asseguradas as seguintes prerrogativas:

I. livre ingresso em órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas União;
II. acesso a todos os documentos e informações necessários à realização de seu trabalho, mesmo a sistemas eletrônicos de processamento de dados, que não poderão ser sonegados, sob qualquer pretexto;
III. competência para requerer, nos termos do Regimento Interno, aos responsáveis pelos órgãos e entidades objeto de inspeções, auditorias e diligências, as informações e documentos necessários para instrução de processos e relatórios de cujo exame esteja expressamente encarregado por sua chefia imediata, fixando prazo razoável para atendimento.

O credenciamento do servidor é formalizado mediante portaria de fiscalização.

Cabe ao órgão ou entidade jurisdicionada disponibilizar instalações físicas, equipamentos e acessos a sistemas informatizados adequados à execução da fiscalização (IN TCU nº 49/2005).

Conforme a LOTCU, nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto. A norma, evidentemente, aplica-se aos demais instrumentos de fiscalização.

No exercício de sua competência, o Tribunal terá irrestrito acesso a todas as fontes de informações disponíveis em órgãos e entidades jurisdicionados, inclusive às armazenadas em meio eletrônico, bem como àquelas que tratem de despesas de caráter sigiloso (RITCU: art. 3º).

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 3.041/2014 – Plenário (Solicitação do Congresso Nacional, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer) Competência do TCU. Despesa sigilosa. Abrangência. A classificação de despesas como sigilosas, embora dificulte o controle social, não afasta a fiscalização por parte dos órgãos de controle.

Na hipótese de sonegação, o Tribunal assinará prazo para apresentação dos documentos, informações e esclarecimentos julgados necessários, comunicando o fato ao Ministro de Estado supervisor da área ou à autoridade de nível hierárquico equivalente, para as medidas cabíveis. Vencido o prazo e não cumprida a exigência, o Tribunal aplicará a sanção de multa pecuniária, com fulcro no inciso IV do art. 58 da LOTCU, bem como representará ao Presidente do Congresso Nacional sobre o fato, para as medidas cabíveis. Poderá também determinar, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, nos termos do art. 44 da LOTCU.

Ademais, o TCU para o exercício de sua competência institucional, poderá requisitar aos órgãos e entidades federais, sem quaisquer ônus, a prestação de serviços técnicos especializados, a serem executados em prazo previamente estabelecido, sob pena de aplicação da sanção prevista no mesmo art. 58 (LOTCU, art. 101).

Assim, as equipes de fiscalização poderão contar com a participação de especialistas externos que:

I. serão credenciados por portaria de fiscalização;
II. estarão sujeitos aos mesmos deveres impostos aos servidores do Tribunal de Contas da União quando na realização de trabalhos de fiscalização; e
III. reportar-se-ão ao coordenador da equipe de fiscalização.

A equipe de fiscalização, ao constatar procedimento de que possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave, representará, desde logo, com suporte em elementos concretos e convincentes, ao dirigente da unidade técnica, o qual submeterá a matéria ao respectivo Relator, com parecer conclusivo. O Relator, considerando a urgência requerida, fixará prazo de até cinco dias úteis para que o responsável se pronuncie sobre os fatos apontados. A fixação de prazo para pronunciamento não impede que o Tribunal

ou o Relator adote, desde logo, medida cautelar, independentemente do recebimento ou da análise prévia das justificativas da parte.

Conforme a IN TCU nº 49/2005, a natureza dos fatos apurados ensejará uma ou mais das seguintes providências:

I. **Arquivamento** do processo, ou seu apensamento às contas correspondentes, s útil à apreciação dessas, quando não apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, ressalvado o caso de o relatório integrar processo de tomada ou prestação de contas.

II. **Determinação** ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, de adoção de medidas corretivas, e arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações, quando constatadas somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis ou que não configurem indícios de débito.

III. **Recomendação** ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, de adoção de providências quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, e arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das recomendações.

IV. **Audiência** do responsável para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa, quando verificada ocorrência de irregularidades decorrentes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial.

V. **Transformação do processo em tomada de contas especial**, para fins de citação, quando configurada ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

VI. **Oitiva** de terceiro envolvido que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, haja contribuído para ocorrência de ilegalidades ou fraudes a licitações e contratos, objetivando a aplicação da sanção prevista no art. 46 da LOTCU; e

VII. **Determinação** de prazo de até quinze dias para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, com indicação expressa dos dispositivos a serem observados, sem prejuízo do disposto no art. 45 da LOTCU.

A aplicação de multa em processo de fiscalização não implicará prejulgamento das

contas ordinárias do responsável, devendo o fato ser considerado no contexto dos demais atos de gestão do período envolvido.

O Tribunal comunicará às autoridades competentes o resultado das fiscalizações que realizar, para as medidas saneadoras das impropriedades e faltas identificadas.

Qualquer processo de fiscalização pode ser convertido em TCE, caso presentes os pressupostos de constituição deste tipo de processo. Sublinhe-se que a citação não poderá ser feita imediatamente no processo de fiscalização. É necessário que seja aprovada a sua conversão em TCE para que a citação possa ser expedida.

IMPORTANTE

As deliberações do Tribunal de Contas da União em procedimentos de fiscalização não precisam garantir o contraditório e a ampla defesa, pois tais processos não têm litigantes. O entendimento é do Ministro Dias Tóffoli nos autos do MS nº 32.492:

> "(...) esta Corte já reconheceu que as deliberações do Tribunal de Contas da União, em sede de procedimento fiscalizatório, prescindem de observância aos postulados do contraditório e da ampla defesa, eis que inexistem litigantes. Sob essa premissa, também não há afronta ao enunciado da Súmula Vinculante nº 3.

Na verdade, está-se diante de determinação para que o Senado Federal identifique os servidores que incorreram nos casos das irregularidades constatadas, e apontadas na deliberação ora impugnada a título de exemplo, com o intuito de que sejam promovidas medidas corretivas. Acrescente-se a tanto que pelo fato de tal deliberação incidir sobre norma com caráter de generalidade (artigo 37, inciso XI, da CF), nenhuma consideração particular deteria potencial para interferir na determinação adotada, a qual necessariamente surtirá efeitos uniformes para todos os interessados.

Nesse sentido:

> MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO – LEGITIMAÇÃO – ASSOCIAÇÃO DE CLASSE – ALCANCE. O fato de haver o envolvimento de direito apenas de certa parte do quadro social não afasta a legitimação da associação.
>
> (…) CONTRADITÓRIO – TRIBUNAL DE CONTAS – CONTROLE EXTERNO – INEXIGIBILIDADE. O contraditório pressupõe a existência de litigantes ou acusados, o que não ocorre quando o Tribunal de Contas atua no campo da fiscalização de órgãos e entes administrativos. (...) (MS nº 25.551, Relator o Min.

Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe de 4/8/16 – grifei)".

As equipes de fiscalização do TCU utilizam as Normas de Auditoria do TCU – NAT, aprovadas pela Portaria nº 280/2010, e suas alterações posteriores, e complementadas por normas específicas, constantes de manuais, padrões, diretrizes e orientações. Os TCEs e TCMs utilizam também as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público – NBASP e as Normas de Auditoria Governamental – NAGs aplicáveis ao controle externo brasileiro. Adicionalmente, são utilizadas as Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público – NBC T e as normas ISSAI da INTOSAI.

11.4. CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

11.4.1. Normas de apresentação

Conforme já assinalado, a LRF introduziu substanciais modificações na apresentação e processamento das contas do governo. Tais inovações foram severamente criticadas por Furtado[3].

Segundo a LOTCU, as contas prestadas pelo Presidente da República 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 de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal (LOTCU: art. 36, parágrafo único). A LRF precisou que a prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o BNDES, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício (LRF: art. 49, parágrafo único).

Nos termos do art. 58 da LRF as tomadas ou prestações de contas evidenciarão o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Ademais, as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas (LRF: art. 56). As demais contas incluirão quadro consolidado de gestão fiscal e relatório do respectivo órgão de controle interno contendo manifestação conclusiva acerca da conformidade da execução orçamentária e financeira

no exercício com as metas fixadas no Plano Plurianual e com os dispositivos constitucionais e legais, em especial a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Tal dispositivo da LRF está com sua eficácia suspensa, por decisão liminar do Supremo Tribunal Federal, ao examinar a ADI 2.238-5, em agosto de 2007 (Rel.: Min. Sepúlveda Pertence). Por conseguinte, conforme a ordem jurídica em vigor, só há um parecer prévio.

As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais; e nos estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais (LRF: art. 56, § 1º).

A organização do processo no âmbito do Poder Executivo é de responsabilidade do controle interno (Lei nº 10.180/2001). Segundo a IN-SFC/MF nº 01/2001, a Prestação de Contas Anual do Presidente da República, a ser encaminhada ao Congresso Nacional, será elaborada pela Secretaria Federal de Controle Interno e terá a seguinte composição:

I. Relatório de Atividades do Poder Executivo;
II. Execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social;
III. Balanços da Administração Indireta e Fundos;
IV. Execução do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

Ao órgão central do sistema de controle interno, a Controladoria-Geral da União, compete receber as informações dos órgãos que executam os orçamentos da União, avaliar a consistência das mesmas e encaminhá-las ao Congresso Nacional, com vistas ao TCU.

O processo é encaminhado pelo Presidente ao Congresso Nacional no prazo máximo de sessenta dias após o início da sessão legislativa. Imediatamente, o CN envia a documentação ao TCU, para efeito de elaboração do parecer prévio, no prazo máximo de sessenta dias do recebimento.

Observe-se que a LRF admite, para estados e municípios, a fixação de prazos diferentes, desde que previstos nas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, estipulando que, no caso de municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes, o prazo será de cento e oitenta dias (LRF: art. 57, § 1º). Tal dispositivo, no entanto, está com a sua validade suspensa pelo STF.

11.4.2. Exame pelo TCU

O RITCU estatui que o Relator deverá apresentar seu Relatório sobre as Contas e o Projeto de Parecer Prévio no prazo de cinquenta dias (RITCU: art. 223). Durante o

exame, o Relator poderá solicitar esclarecimentos adicionais e efetuar, por intermédio de unidade própria, fiscalizações que entenda necessários à elaboração do seu relatório. Como assinala Speck,[4] o Tribunal tem produzido informações próprias, complementando os dados fornecidos pelo governo.

Conforme estudado no Capítulo 7, no item 7.5.5, o Relator das Contas do Governo do exercício subsequente é escolhido por sorteio, entre os Ministros, na primeira sessão ordinária do mês de julho. Assim, ele colabora na definição do plano de controle externo do Tribunal para o próximo exercício, propondo diretrizes para a apreciação das Contas e definindo as ações de fiscalização necessárias à sua instrução. Os nomes dos Relatores sorteados serão excluídos dos sorteios seguintes até que todos os demais Ministros tenham sido contemplados em iguais condições, exceto na hipótese de impedimento do ministro sorteado.

O Relatório que acompanhará o Parecer Prévio consignará apreciação acerca da observância das normas, do cumprimento dos programas de governo, previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; do reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País; e do cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo os ditames da LRF, o Relator proporá Projetos de Parecer Prévio, separadamente, para as seguintes contas, além das do Presidente da República:

- Supremo Tribunal Federal;
- Superior Tribunal de Justiça;
- Superior Tribunal Militar;
- Tribunal Superior Eleitoral;
- Tribunal Superior do Trabalho;
- Ministério Público da União;
- Câmara dos Deputados;
- Senado Federal.

Tais Projetos de Parecer Prévio traduzirão uma avaliação conclusiva sobre a conformidade contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, bem como sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal. A regra prevaleceu até a apreciação em 2007 das contas relativas ao exercício de 2006. Desde então, o TCU passou a elaborar um único Parecer Prévio, uma vez que, conforme já mencionado, o STF, em medida liminar, suspendeu a validade do caput do

art. 56 e do art. 57 da LRF. Foi o que ocorreu a partir de 2008, com relação às contas do exercício de 2007.

O exame das Contas do presidente da República é competência privativa do Plenário do TCU (RITCU: art. 15, I, a). A apreciação do Projeto de Parecer Prévio será realizada em sessão extraordinária a ser realizada com antecedência mínima de setenta e duas horas do término do prazo para a remessa do relatório e pareceres ao Congresso Nacional. Com antecedência de cinco dias da data prevista para essa sessão, o Relator distribuirá cópia do relatório e do parecer prévio ao Presidente, Ministros, Ministros Substitutos e ao representante do Ministério Público junto ao Tribunal.

O Parecer Prévio será 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 federal.

Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20 da LRF, pendentes de parecer prévio (LRF: art. 57, § 2º).

Votado o Parecer Prévio, o Presidente do TCU encaminhará as Contas do Governo da República ao CN, onde serão distribuídas à CMO, acompanhadas do Parecer Prévio aprovado pelo Plenário, do relatório apresentado pelo Relator e das declarações de voto emitidas pelos demais Ministros e Ministros-Substitutos convocados. Lá, serão designados um ou mais Relatores para apresentar parecer, que concluirá por Projeto de Decreto Legislativo, ao qual poderão ser apresentadas emendas, na Comissão. No início dos trabalhos do segundo período de cada sessão legislativa, a Comissão realizará audiência pública com o Ministro Relator do Tribunal de Contas da União, que fará exposição do Parecer Prévio das contas do Governo da República.

EXEMPLO DE IRREGULARIDADES, RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES NAS CONTAS DO PRESIDENTE

Nas contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2015, cujo Relator foi o Ministro Raimundo Carreiro, o Parecer Prévio do TCU identificou diversas irregularidades, dentre as quais se destacam:

- Pagamento de dívidas da União junto ao Banco do Brasil e ao BNDES sem a devida autorização na Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais, inclusive com o registro irregular de subvenções econômicas.
- Pagamento de dívidas da União junto ao FGTS sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais e com o registro irregular de subvenções econômicas.

- Abertura de créditos suplementares por decreto, entre 27/7/2015 e 2/9/2015, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente (arts. 4º da LOA/2015 e 167, V, da CF).
- Condução da programação orçamentária e financeira com amparo na proposta de meta fiscal constante do Projeto de Lei nº 5/2015, e não na meta fiscal vigente.

Entre as ressalvas, constam:

- Falta de evidenciação da situação atuarial do Regime Geral de Previdência Social.
- Superavaliação dos Créditos Tributários a Receber e dos Créditos de Dívida Ativa Tributária.
- Subavaliação do passivo por falta de reconhecimento de provisão para passivos contingentes no montante de R$ 17,74 bilhões.

Entre as principais recomendações, registram-se:

– Adote medidas para quitar o passivo existente e impedir o surgimento de novos débitos da União com instituições financeiras, decorrentes de tarifas devidas pela prestação de serviços na operacionalização de políticas públicas e programas de governo, uma vez que tais dívidas podem comprometer a boa execução dessas ações.

No caso dos Tribunais de Contas dos Estados e TCMs, tais dispositivos são aplicáveis às contas do Chefe do Poder Executivo. Todavia, as contas de gestão das Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas continuam sendo julgadas pelos respectivos órgãos de controle externo.

EXEMPLO DE JULGAMENTO DAS CONTAS DE CÂMARA MUNICIPAL

Acórdão nº 4.076/2011 – TCE-MT

Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE CHAPADA DOS GUIMARÃES. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2010. PRELIMINAR: DECLARAÇÃO DE INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 1º, INCISO II, DA LEI MUNICIPAL Nº 1.320/2008. MÉRITO: CONTAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DE MULTAS. DENÚNCIA (PROCESSO Nº 4.288-9/2011). PROCEDENTE. APLICAÇÃO DE MULTA.

11.4.3. Consequências da rejeição das contas

São bastante sérias as consequências da gestão das contas do Chefe do Poder Executivo. Embora o julgamento pelo Legislativo seja um ato político, a rejeição das

contas de governo pode ensejar a abertura de um processo de **impeachment**, com fulcro no art. 85 da Constituição. Poderá, eventualmente, provocar a inelegibilidade do gestor, na forma da Lei Complementar nº 64/1990.[5] Também poderá acarretar consequências no que concerne à Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), se as irregularidades que deram ensejo à rejeição enquadrarem-se em alguma hipótese prevista nos arts. 9º a 11 daquele diploma.

EXEMPLO DE REJEIÇÃO DE CONTAS

Até 2014, apenas uma vez em sua história o TCU manifestou-se pela rejeição das contas do Presidente. Foi em 1937, conforme relata Silva:[5]

> O Tribunal de Contas sentiu o peso do autoritarismo de Vargas antes mesmo da implantação do novo regime. As contas do exercício de 1936 – cujo Relator foi o ministro Francisco Thompson Flores – mereceram parecer contrário à aprovação, acolhido pelo Plenário da Corte em sessão de 26 de abril de 1937. Foi aquela a primeira e única vez em que tal fato ocorreu.
>
> A Câmara dos Deputados, entretanto, por força do Decreto Legislativo nº 101, de 25 de agosto seguinte, acolhendo Mensagem do presidente da República a ela encaminhada em 15 de maio pelo ministro da Fazenda, declarou-as aprovadas.
>
> A atitude, adotada com amparo em critérios estritamente técnicos, custaria caro ao ministro Thompson Flores. Por ato do governo foi ele posto em disponibilidade, não mais regressando ao Tribunal, vindo a ser aposentado anos depois, em 30 de outubro de 1950.

Como a história recente registra, as contas de 2014 e 2015 receberam pareceres prévios contrários, cujos fundamentos foram considerados no processo de impeachment da Presidente da República em 2016.

11.4.4. Divulgação[6]

Ao passo que na CF havia a previsão de que as contas dos municípios ficariam durante sessenta dias à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei (CF: art. 31, § 3º), a LRF ampliou significativamente a transparência da gestão pública, estabelecendo que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo em todas as esferas ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições

da sociedade (LRF: art. 49).

Adicionalmente, previu o § 3º do art. 57 da LRF que será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Alguns Tribunais têm procurado fazê-lo, não apenas expondo os Relatórios e Pareceres Prévios em suas páginas na Internet, mas procurando traduzi-los para uma linguagem menos técnica e mais compreensível ao leigo, por meio de publicações, cartilhas e outros meios de divulgação.

11.5. ATOS SUJEITOS A REGISTRO

É muito expressivo o volume de despesas de pessoal da União. As Contas de Governo de 2015 informam que tais despesas ultrapassaram R$ 260 bilhões, envolvendo mais de dois milhões de indivíduos, entre servidores ativos e inativos e pensionistas. Portanto, é muito relevante a fiscalização dos atos de admissão de pessoal, bem como da concessão de aposentadorias, reformas e pensões. Como assinala Mileski:[7]

> O objetivo do exame de legalidade dos atos de admissão é estabelecer mecanismos de proteção à normalidade e à moralidade do ingresso no serviço público, tendo em conta a determinação constitucional que exige o cumprimento de algumas regras para este tipo de procedimento administrativo (concurso público – art. 37, I e II, e § 2º – e atendimento ao limite de despesa com pessoal – art. 169 – CF).

No que concerne às aposentadorias, Teixeira[8] esclarece que tal fiscalização envolve o exame de:

- preenchimento dos requisitos para a aposentadoria;
- a composição dos proventos (valores e quantidade de vantagens);
- a fundamentação do ato;
- a data de início de sua eficácia;
- a compatibilidade da aposentação com o pedido do servidor; e
- a competência para a produção do ato de aposentamento.

Depois de praticado pelo setor de pessoal do órgão ou entidade, o ato, antes de ser encaminhado ao TCU, deve receber um parecer do controle interno. Se constatada ilegalidade, deve cessar todo e qualquer pagamento. Se verificado que ocorreu dolo na prática do ato – tanto do beneficiário, como do agente responsável – deve ser imediatamente instaurada uma TCE. De igual modo, se o pagamento ilegal não tiver sido

suspenso, também deve ser instaurada TCE.

IMPORTANTE

Todos os atos de concessão passam por três apreciações: a primeira, na unidade de pessoal do órgão de origem do servidor; a segunda, pelo controle interno; e a terceira, pelo TCU.

A IN TCU nº 55/2007 regula o envio ao TCU pelos órgãos jurisdicionados de informações necessárias à apreciação e ao registro de atos de admissão e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 2.162/2015 Plenário (Pedido de Reexame, Relatora Ministra Ana Arraes) Pessoal. Admissão. Concurso público. A competência do TCU para apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, para fins de registro, engloba a avaliação da legalidade do concurso público que lhes deu fundamento.

Assim como nos processos de contas, a instrução do processo será presidida pelo Relator, que poderá determinar, mediante despacho singular, por sua ação própria e direta, ou por provocação do órgão de instrução ou do Ministério Público junto ao Tribunal, a adoção das providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos, fixando prazo para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito (LOTCU: art. 40).

O exame procedido pelo TCU sobre os atos de aposentadorias e pensões caracteriza uma ação de fiscalização, voltada para a verificação da legalidade dessas concessões, não se sujeitando tal exame ao contraditório dos beneficiários, conforme jurisprudência do STF apresentada no Capítulo 2. Por conseguinte, nos processos relativos a atos sujeitos a registro, não são feitas audiências ou citações e o registro pode ser recusado, deter-minando-se a anulação do ato, sem necessidade de ouvir o seu beneficiário. O RITCU inclusive prevê no art. 263 que o Relator ou o Tribunal não conhecerá de requerimento que lhe seja diretamente dirigido por interessado na obtenção do registro, devendo a solicitação ser arquivada após comunicação ao requerente. Tais processos também não se encontram sujeitos ao prazo decadencial previsto na Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999).

O Tribunal determinará ou recusará o registro dos atos de que trata este artigo, conforme os considere legais ou ilegais. Em 2016, de 80.997 atos apreciados

conclusivamente, 1.898 foram considerados ilegais (2,3%).

Os atos que, a despeito de apresentarem algum tipo de inconsistência em sua versão submetida ao exame do Tribunal, não estiverem dando ensejo, no momento de sua apreciação, a pagamentos irregulares, serão considerados legais, para fins de registro, devendo ser consignadas no julgamento a ressalva em relação à falha e a determinação ao órgão ou à entidade de origem para adoção das medidas cabíveis com vistas à regularização da falha formal constante do ato apreciado pelo TCU. O TCU poderá considerar prejudicado, por perda de objeto, o exame dos atos de admissão e concessão cujos efeitos financeiros tenham se exaurido antes de sua apreciação. Será considerado prejudicado, por inépcia, o ato de admissão ou concessão que apresentar inconsistências nas informações prestadas pelo órgão de pessoal que impossibilitem sua análise, devendo ser determinado o encaminhamento de novo ato, livre de falhas.

Entre as características do controle de aposentadorias pelos Tribunais de Contas encontra-se a impossibilidade de alteração do ato aposentatório. Nesse sentido, o pronunciamento do STF nos autos do MS 20.038 (Rel.: Min. Moreira Alves):

> (O Tribunal de Contas) só tem uma alternativa: ou julga válida a aposentadoria voluntária nos termos em que foi concedida, ou julga nula, por ilegal.

De igual modo, a jurisprudência do TCU:

> Ao exercer a competência prevista no art. 71, inciso III, da Constituição Federal, o TCU só tem por alternativa considerar legal a aposentadoria nos termos em que ela foi concedida ou considerá-la ilegal, sendo-lhe defeso determinar o registro do ato em termos diferentes do que foi requerido e deferido pela Administração (Acórdão nº 4.606/2015, Primeira Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler).

EXEMPLO DE RECUSA DE REGISTRO

Acórdão nº 1.242/2007 – TCU – 2ª Câmara

Relator: Ministro Guilherme Palmeira 9.1 considerar ilegais os atos de aposentadoria, em favor de AC, APS, AGS (...), com a consequente recusa de seus registros;

9.2 determinar à entidade de origem que: 9.2.1 com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal e 262 do Regimento Interno desta Corte, faça cessar, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, os pagamentos decorrentes dos atos impugnados, contados a partir da ciência do presente Acórdão, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa; 9.2.2 promova, nos

termos do art. 46 da Lei nº 8.112/1990, a restituição dos valores indevidamente pagos aos inativos a partir de 01/01/2004, data de início dos efeitos financeiros da Resolução UNIRIO nº 2.492/2003; 9.2.3 comunique aos interessados acerca da presente deliberação do Tribunal, alertando-os que o efeito suspensivo decorrente de eventual interposição de recurso não os exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a respectiva notificação, em caso de não provimento;

É entendimento do TCU que a recusa de registro de ato de concessão não configura ofensa ao princípio da segurança jurídica, uma vez que, anteriormente ao registro, não há ato jurídico perfeito e acabado capaz de gerar direitos adquiridos.

Ademais, conforme o § 2º do art. 260 do RITCU, o acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa e poderá ser revisto de ofício pelo Tribunal, com a oitiva do Ministério Público e do beneficiário do ato, dentro do prazo de cinco anos da apreciação, se verificado que o ato viola a ordem jurídica, ou a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé.

Identificada irregularidade em ato de concessão já cadastrado nos sistemas informatizados do TCU, poderá o Tribunal proceder ao exame do respectivo ato, dispensando a manifestação do órgão de controle interno respectivo (RITCU: art. 260, § 3º).

Na hipótese do ato cujo registro é negado ter sido determinado por decisão judicial, o Tribunal deve abster-se de determinar a suspensão dos pagamentos decorrentes do ato impugnado, em respeito à ordem judicial endereçada à concedente, mas mantendo sua manifestação pela recusa de registro ao ato.

Teixeira[9] assinala três efeitos do registro de aposentadoria:

- a indisponibilidade ou intangibilidade do ato pelo órgão emitente;
- a garantia da executoriedade ou eficácia incondicionada ou definitiva do ato, sal decisão judicial em contrário; e
- a regularidade da despesa com a aposentadoria registrada.

A esse propósito, dispõe a Súmula TCU nº 199:

> Salvo por sua determinação, não podem ser cancelados pela autoridade administrativa concedente, os atos originários ou de alterações, relativos a aposentadoria, reformas e pensões, já registrados pelo Tribunal de Contas, ao apreciar-lhes a legalidade, no uso da sua competência constitucional.

EXEMPLO DE DELIBERAÇÃO SOBRE CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS

Acórdão nº 1.994/2006 – 2ª Câmara: Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior MINISTRO-RELATOR: BENJAMIN ZYMLER SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PESSOAL. TEMPO RURAL. ACÓRDÃO nº 740/2006-PLENÁRIO. REVISÃO DE OFÍCIO DAS CONCESSÕES NAS QUAIS HOUVE UTILIZAÇÃO DE TEMPO RURAL SEM O RESPECTIVO PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÃO AO INSS. CONHECIMENTO. DETERMINAÇÃO À ORIGEM PARA PROCEDER À REMESSA DOS AUTOS DO PROCESSO DE APOSENTADORIA 1. É ilegal a utilização do tempo de serviço rural para fins de aposentadoria do regime próprio de previdência sem que tenha havido o respectivo pagamento de contribuição previdenciária.

2. É possível rever de ofício, no prazo de cinco anos, a apreciação da legalidade dos atos concessórios, com fulcro no § 2º do art. 260 do Regimento Interno.

Quando o Tribunal considerar ilegal ato de admissão de pessoal, o órgão de origem deverá, observada a legislação pertinente, adotar as medidas regularizadoras cabíveis, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado. O responsável que injustificadamente deixar de adotar essas medidas no prazo de quinze dias, contados da ciência da decisão deste Tribunal, ficará sujeito à multa e ao ressarcimento das quantias pagas após essa data. Se houver indício de procedimento culposo ou doloso na admissão de pessoal, o Tribunal determinará a instauração ou conversão do processo em tomada de contas especial, para apurar responsabilidades e promover o ressarcimento das despesas irregularmente efetuadas.

Conforme a IN TCU nº 55/2007, a omissão de informações nos atos cadastrados ou o lançamento incorreto dessas informações no Sistema informatizado de processamento de tais dados poderão ensejar a aplicação da pena prevista no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/1992 aos responsáveis, sem prejuízo de outras que se revelarem pertinentes, de ordem administrativa, civil ou penal.

Se a ilegalidade for constatada em ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, o órgão de origem fará cessar o pagamento dos proventos ou benefícios no prazo de quinze dias, contados da ciência da decisão do Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa. Caso não seja suspenso o pagamento, ou havendo indício de procedimento culposo ou doloso na concessão de benefício sem fundamento legal, o Tribunal determinará a instauração ou a conversão do processo em tomada de contas especial, para apurar responsabilidades e promover o ressarcimento das despesas irregularmente efetuadas.

Recusado o registro do ato, por ser considerado ilegal, a autoridade administrativa

responsável poderá emitir novo ato, se for o caso, escoimado das irregularidades verificadas.

A exclusão posterior, pelo órgão de origem, de parcela irregularmente incluída nos proventos de aposentadoria não afasta a ilegalidade do ato concessório (Acórdão nº 401/2007 – Plenário; Ministro-Relator: Augusto Nardes).

Se o ato contiver omissão total ou parcial de vantagens a que faz jus o interessado, o Tribunal poderá considerar o ato legal, independentemente das comunicações que entender oportunas para cada caso.

11.5.1. Súmula Vinculante nº 3 do STF

As súmulas vinculantes do STF foram introduzidas na Carta Magna pela EC nº 45/2004 e constam do art. 103-A, tendo sido disciplinadas pela Lei nº 11.417/2006. Em 2007, a Corte Suprema editou suas primeiras súmulas vinculantes, das quais a de nº 3 é de especial interesse para nossa disciplina:

SÚMULA VINCULANTE Nº 3: PROCESSO ADMINISTRATIVO NO TCU

Assunto: PROCESSO NO ÂMBITO DO TCU. DEVIDO PROCESSO LEGAL. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA DO INTERESSADO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA. Enunciado: "Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa 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." Precedentes: MS 24.268, rel. orig. Min. Ellen Gracie, rel. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, DJ 17/09/2004; MS 24.728, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 09/09/2005; MS 24.754, rel. Min. Marco Aurélio, DJ 18/02/2005; MS 24.742, rel. Min. Marco Aurélio, DJ 11/03/2005. Legislação: CF, art. 5º, LIV e LV; 71, III, Lei nº 9.784/1999, art. 2º.

O enunciado da SV3 gerou bastante controvérsia. Alguns interpretaram a norma como inócua, alegando que o contraditório e a ampla defesa já são assegurados pela CF, LO e RI. Outros entenderam que ela iria inviabilizar trabalhos de fiscalização e literalmente paralisar o TCU. Data venia, discordo de ambas as análises.

Entendo que ela se aplica apenas aos processos de registro de atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões. Não se aplica, contudo, à apreciação inicial da concessão, conforme a parte final do texto: "excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e

pensão". Assim, sua aplicabilidade seria restrita a decisões posteriores que viessem a alterar atos já registrados "quando da decisão puder resultar anulação ou revogação" de benefício. Tal entendimento é corroborado por Carvalho[10] e Custódio.[11]

EXEMPLO DE APLICAÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE STF Nº 3

Acórdão nº 2.181/2007 – Plenário

Rel.: Min. Guilherme Palmeira SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. VERIFICAÇÃO DOS ATOS DE PESSOAL NA UFPB. PAGAMENTO INDEVIDO DE GRATIFICAÇÃO DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA A SERVIDOR CEDIDO A ÓRGÃO ESTADUAL/ MUNICIPAL. NÃO LANÇAMENTO NO SISAC DOS ATOS DE ADMISSÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA VINCULANTE STF nº 3/2007. CIÊNCIA AOS SERVIDORES. DETERMINAÇÕES. – Deve-se viabilizar o contraditório e a ampla defesa de servidores, quando, da deliberação, puder resultar a supressão de vantagens indevidamente percebidas pelos beneficiários.

Ainda em 2007, o TCU firmou entendimento de que os atos de alteração de aposentadoria, pensão e reforma que alterem o fundamento legal dos atos concessórios iniciais têm a mesma natureza jurídica destes, aplicando a exceção prevista no enunciado da Súmula Vinculante nº 3 – STF (Acórdão nº 1.551/2007 – Plenário; Relator: Ministro Augusto Nardes).

Em 2010, o TCU editou a Súmula nº 256 consolidando sua jurisprudência nesse sentido:

> Não se exige a observância do contraditório e da ampla defesa na apreciação da legalidade de ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão e de ato de alteração posterior concessivo de melhoria que altere os fundamentos legais do ato inicial já registrado pelo TCU.

As decisões recentes do STF modulando a aplicação da SV nº 3 são comentadas no Capítulo 13, dedicado ao tema do direito de defesa, no item 13.17, que cuida de prazos prescricionais e decadenciais.

11.6. FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS

É no contexto da fiscalização de atos e contratos que o TCU exerce as competências que lhe foram atribuídas pela Lei de Licitações, entre outros diplomas mencionados no Capítulo 5.

A fiscalização de atos e contratos de que resulte receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas efetuar-se-á pelo acompanhamento no DOU ou por outro meio das seguintes publicações:

a) lei relativa ao plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentá anual e a abertura de créditos adicionais; e
b) editais de licitação, contratos, inclusive administrativos, e convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Ademais, o TCU realizará, por iniciativa própria, as fiscalizações que entender necessárias, sempre realizadas por servidores da Secretaria do Tribunal. Os resultados dessas fiscalizações serão comunicados às autoridades competentes dos poderes da União, para as medidas saneadoras das impropriedades e faltas identificadas.

Ao proceder à fiscalização de atos e contratos, o Relator ou o Tribunal determinará as providências estabelecidas no RITCU, quando não apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, ou for constatada, tão somente, falta ou impropriedade de caráter formal.

Se verificada a ocorrência de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade, determinará a audiência do responsável para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa (LOTCU: art. 43, II).

Quando verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados.

No caso de ato administrativo, o Tribunal, se não atendido, sustará a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal e aplicando ao responsável a multa prevista no inciso II do art. 58 da LOTCU.

IMPORTANTE

Na hipótese explicitada anteriormente, há uma diferença entre a LOTCU, cujo art. 45, § 1º, III prevê a aplicação da multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei, e o RITCU, cujo art. 251, § 1º, III prescreve a aplicação da multa prevista no inciso VII do art. 268 do RITCU. LOTCU: Art. 58 – (...) II. ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; RITCU: Art. 268 – (...)
VII. descumprimento de decisão do Tribunal, salvo motivo justificado, (...)

Na hipótese de contrato, o Tribunal, se não atendido, comunicará o fato ao

Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação e solicitar, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis, conforme visto no Capítulo 2, item 2.5.

Ao longo de sua atuação, o Tribunal vem acumulando experiências e sedimentando jurisprudência acerca da interpretação das normas legais pertinentes em confronto com as situações habitualmente enfrentadas.

Por exemplo, o TCU tem entendido que o princípio constitucional da eficiência não conflita com o da licitação, não se admitindo o descumprimento das disposições do Estatuto das Licitações a título de economia dos prazos, nem o parcelamento de compras para fugir à modalidade mais demorada de licitações (Acórdão nº 2.923/2006 – TCU – 1ª Câmara).

A publicação "Licitações e Contratos – Orientações Básicas" disponível no portal do TCU (www.tcu.gov.br) sintetiza a interpretação da Corte de Contas acerca dos pontos mais controversos da Lei nº 8.666/1993. Ademais, o TCU tem divulgado regularmente Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos. A partir de 2010, foram editadas diversas novas Súmulas do TCU versando sobre o tema.

Recorde-se que, de acordo com a Súmula TCU nº 222:

> As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

11.7. FISCALIZAÇÃO DE CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES

Na definição do Decreto nº 6.170/2007, **convênio** é o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública federal, direta ou indireta; e, de outro lado, órgão ou entidade da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Por sua vez, o **contrato de repasse** é definido como o instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União (redação alterada pelo Decreto nº 8.180/2013).

O **termo de parceria**, na letra da Lei nº 9.790/1999, é o instrumento de

cooperação firmado entre o Poder Público e entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, para o fomento e a execução de atividades de interesse público como assistência social, saúde, cultura etc. Distingue-se do **termo de execução descentralizada**, previsto no citado Decreto nº 8.180/2013, a saber, instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática.

A fiscalização dos convênios e instrumentos congêneres envolve o exame de todas as suas etapas: celebração, execução e prestação de contas. São avaliados todos os elementos constantes do Plano de Trabalho apresentado quando da celebração, a saber:

- Justificativa;
- Descrição do Objeto;
- Metas (Qualitativas e Quantitativas);
- Etapas;
- Plano de Aplicação;
- Cronograma de Desembolso; e
- Declaração de Adimplência.

Em importante decisão, posteriormente corroborada pelo Decreto nº 5.504/2005, o TCU assinalou que "o convenente, ainda que entidade privada, sujeita-se, quando da execução de despesas com recursos transferidos, às disposições da Lei nº 8.666/1993, especialmente em relação a licitação e contrato, admitida a modalidade de licitação prevista na Lei nº 10.520/2002, nos casos em que especifica" (Acórdão nº 1.070/2003 – Plenário).

Posteriormente, o art. 11 do Decreto nº 6.170/2007 estipulou que, para efeito do disposto no art. 116 da Lei nº 8.666/1993, a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato Interpreta-se, assim, que o anteriormente referido dispositivo do Decreto nº 5.504/2005 foi tacitamente revogado pelo Decreto nº 6.170/2007.[12]

Assinale-se, também, que o Decreto nº 6.170/2007 previu, no seu art. 4º, que a celebração de convênio com entidades privadas sem fins lucrativos será precedida de "chamamento público", visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais

eficaz o objeto do ajuste, podendo tal exigência ser excetuada mediante decisão fundamentada de Ministro de Estado ou dirigente máximo da entidade (redação alterada pelo Decreto nº 7.568/2011).

Outro relevante dispositivo de referido Decreto consta do § 3º do art. 13, e atribui ao TCU, entre outros órgãos, o direito de acesso ao Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias – SICONV –, podendo incluir no referido Sistema informações de que tiver conhecimento a respeito da execução dos convênios publicados. A Portaria Interministerial nº 507/2011 estabeleceu normas para a execução do Decreto nº 6.170/2007 no âmbito do Poder Executivo federal.

Na hipótese de transferência voluntária, mediante convênio, da União para estado, Distrito Federal ou município, o § 3º do art. 79 da Lei nº 13.408/2016 (LDO para 2017) prescreveu que, sem prejuízo do disposto na LRF, constitui exigência para o recebimento das transferências voluntárias a observância das normas publicadas pela União relativas à aquisição de bens e à contratação de serviços e obras, inclusive na modalidade pregão, nos termos da Lei nº 10.520/2002, sendo utilizada preferencialmente a sua forma eletrônica.

Finalmente, o art. 85 da referida LDO estipulou que as entidades públicas e privadas beneficiadas com recursos públicos a qualquer título submeter-se-ão à fiscalização do Poder Público, com a finalidade de verificar o cumprimento de metas e objetivos para os quais receberam os recursos, cabendo ao Poder Executivo adotar providências com vistas ao registro e divulgação, inclusive por meio eletrônico, das informações relativas às prestações de contas de instrumentos de parceria, convênios ou instrumentos congêneres.

IMPORTANTE

Como será examinado adiante, a partir da edição da Lei nº 13.019/2014, alterada pela Lei nº 13.204/2015, a legislação referente a convênios será aplicável apenas às parcerias firmadas entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas ou celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal.

Os principais motivos da não aprovação das prestações de contas de convênios são:

- Inexecução do Objeto;
- Inexecução de Metas;
- Desvio de Finalidade;

- Impugnação de Despesas;
- Falta de Aplicação da Contrapartida; e
- Falta de Aplicação dos Rendimentos.

EXEMPLO DE DELIBERAÇÂO SOBRE CONVÊNIO

Acórdão nº 1.059/2009 – Segunda Câmara

Relator: Ministro André Luiz de Carvalho Sumário – TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. DESVIO EM FAVOR DO ENTE FEDERADO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONCESSÃO DE NOVO E IMPRORROGÁVEL PRAZO PARA O RECOLHIMENTO DA DÍVIDA. Rejeitam-se as alegações de defesa da entidade que não consegue afastar a irregularidade concernente à utilização de recursos de convênio em outras finalidades, diversas das pactuadas, ainda que em prol dela mesma, fixando novo e improrrogável para o recolhimento da dívida.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 5.175/2013 – Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer) Convênio. Tomada de Contas Especial. Execução parcial. Quando o objeto é executado parcialmente e não se vislumbra a possibilidade de aproveitamento do que foi realizado para posterior conclusão, aduz-se que houve completo desperdício dos recursos repassados, os quais devem ser integralmente devolvidos aos cofres federais. Objeto do convênio não alcançado. Contas julgadas irregulares com condenação ao ressarcimento integral dos recursos repassados e multa. Acórdão nº 4.215/2014 – Segunda Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer) Convênio e congêneres. Responsabilidade do convenente. Execução intempestiva. O atingimento intempestivo da finalidade pactuada mediante convênio, com prejuízo à população em decorrência da demora para a conclusão do objeto, embora não configure débito,

é ilícito grave, que enseja a responsabilização do gestor, com o julgamento pela irregularidade das contas, bem como sua apenação com multa. Acórdão nº 8.248/2013 – Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) Convênio e Congêneres. Tomada de Contas Especial. Utilidade do objeto executado. A mera execução do objeto conveniado não é suficiente para aprovar as contas do gestor responsável, sendo necessário que a obra traga, de fato, benefícios à população e atinja os fins para os quais foi proposta. Aterro

sanitário inoperante. Contas julgadas irregulares, com condenação ao ressarcimento do valor integral do convênio e aplicação de multa.

11.8. FISCALIZAÇÃO DE OBRAS

Como visto no item 5.8, o Congresso Nacional tem incluído dispositivos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, solicitando a manifestação do TCU acerca da regularidade das obras públicas financiadas com recursos federais. Em síntese, cabe ao TCU indicar as obras que apresentam indícios de irregularidades graves, opinando pela sua paralisação cautelar. Desse modo, o TCU orienta o Congresso Nacional a determinar a suspensão da execução orçamentária, física e financeira dos contratos, convênios, parcelas ou subtrechos questionados, até que o próprio TCU se manifeste acerca da adoção de medidas saneadoras.

No intuito de atender a solicitação do Congresso Nacional, constante nas sucessivas LDOs, o TCU organizou um grande programa anual de fiscalização de obras, denominado Fiscobras. Realizado em sua maior parte durante o primeiro semestre, o Fiscobras compreende auditorias, de diversas modalidades em centenas de empreendimentos ou Programas de Trabalho, destacando-se as obras de infraestrutura de transportes (rodoviárias, portuárias, ferroviárias e aeroportuárias); de saneamento e irrigação; e do setor energético (geração e transmissão de energia elétrica, produção, transporte e refino de petróleo e gás). As equipes que executam o Fiscobras utilizam aplicativos próprios que permitem a elaboração de relatórios on-line via internet, manual e treinamento específicos, entre outros recursos.

A Resolução nº 280/2016 disciplinou o Fiscobras como o plano de fiscalização de obras do TCU, de periodicidade anual, e que contempla fiscalizações selecionadas em conformidade com a LDO.

Em 2016, foram fiscalizadas 126 obras, envolvendo R$ 34,7 bilhões em dotações orçamentárias.

Nos termos da Resolução nº 280/2016, os processos constituídos em razão de fiscalização de obras públicas serão sorteados pelo Presidente entre os ministros e ministros-substitutos, mediante sistema informatizado, assegurada a distribuição proporcional entre os relatores. Haverá um sorteio específico para o processo de consolidação do plano.

O art. 93 da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) determinou que na realização de inspeções e de auditorias pelos órgãos de controle interno e externo deve ser observado o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade vigentes.

EXEMPLO DE DELIBERAÇÃO SOBRE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS

Acórdão nº 1.395/2006 – Plenário

Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e 9ª Unidade de Infraestrutura Terrestre Relator: Ministro Augusto Nardes SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. PROGRAMA EMERGENCIAL DE TRAFEGABILIDADE E SEGURANÇA NAS ESTRADAS. CONSTATAÇÃO DE DIVERSAS IRREGULARIDADES. SUSPENSÃO CAUTELAR DE PARTE DOS PAGAMENTOS. OITIVA DOS GESTORES E DA EMPRESA CONTRATADA. A identificação de graves irregularidades em fiscalização de obras públicas é razão bastante para que o Tribunal determine a suspensão cautelar dos pagamentos, ou de parte deles, à empresa contratada, ainda que se trate de serviços efetivamente já executados.

11.9. FISCALIZAÇÃO DAS PRIVATIZAÇÕES E DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

O TCU tem atuado na fiscalização da prestação dos serviços públicos, mediante concessões, permissões e autorizações, nas áreas de energia elétrica, telecomunicações, serviços postais, portos, rodovias, ferrovias, transporte de passageiros interestaduais e internacionais, estações aduaneiras interiores, petróleo e gás natural.[13]

Por sua vez, a IN TCU nº 27/1998, e suas alterações,[14] disciplina o acompanhamento, fiscalização e avaliação pelo TCU dos processos de desestatização realizados pela Administração Pública Federal, compreendendo as privatizações de empresas, inclusive instituições financeiras, e as concessões, permissões e autorizações de serviço público, nos termos do art. 175 da Constituição Federal e das normas legais pertinentes.

EXEMPLO DE DELIBERAÇÃO SOBRE AGÊNCIAS REGULADORAS

Acórdão nº 1.369/2006 – Plenário

Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) Relator: Ministro Valmir Campelo SUMÁRIO: PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO. PROVIMENTO INTEGRAL DE DOIS DOS RECURSOS E PARCIAL DOS DEMAIS. SUPRESSÃO DE ALGUNS ITENS DO ACÓRDÃO RECORRIDO E ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO DE OUTROS. TRANSFORMAÇÃO DE ALGUMAS DETERMINAÇÕES EM RECOMENDAÇÕES. 1. Ao exercer o controle externo das atividades finalísticas das agências reguladoras, a fiscalização do Tribunal dá-se em segundo plano.

2. Em se tratando de atos discricionários de agência reguladora, o TCU limita-se a recomendar a adoção de providências consideradas por ele mais adequadas.

3. Em se tratando de atos vinculados em que a agência tenha agido em violação à disposição legal ou tenha se omitido na prática de ato que lhe incumbe executar, o TCU exerce sua jurisdição plena, determinando as providências necessárias ao cumprimento da lei.

11.10. FISCALIZAÇÃO DAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS

A IN TCU nº 46/2004 dispõe sobre a fiscalização, pelo TCU, dos processos de concessão para exploração de rodovias federais, inclusive as rodovias ou trechos rodoviários delegados pela União a estado, ao Distrito Federal, a município, ou a consórcio entre eles. Sublinhe-se que, na jurisprudência do TCU, não lhe cabe, dentro de sua esfera de competências, controlar diretamente as empresas permissionárias de serviços públicos, mas sim examinar se o poder concedente está fiscalizando de forma adequada a execução dos contratos celebrados (Acórdão nº 1.906/2006 – Plenário, Rel.: Min. Benjamin Zymler).

Conforme o normativo, a fiscalização será realizada de modo prévio e concomitante, desde a etapa preparatória da licitação de concessão até a celebração e execução contratuais.

11.11. FISCALIZAÇÃO DO TERCEIRO SETOR, SERVIÇOS SOCIAIS, CONSÓRCIOS PÚBLICOS, PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E FUNDAÇÕES DE APOIO A INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO

Conforme as sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, as entidades públicas e privadas beneficiadas com recursos públicos a qualquer título estarão submetidas à fiscalização do Poder Público, com a finalidade de verificar o cumprimento de metas e objetivos para os quais receberam os recursos, cabendo ao Poder Executivo adotar providências com vistas ao registro e à divulgação, inclusive por meio eletrônico, das informações relativas às prestações de contas de instrumentos de parceria, convênios ou instrumentos congêneres.

11.11.1. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips

As organizações da sociedade civil de interesse público – Oscips – são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por particulares para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização do Poder Público. Celebram termos de parceria com a Administração Pública. Não podem ser OSCIPS: entidades religiosas, partidárias, cooperativas, sindicatos etc. As principais áreas de atuação das Oscips são: assistência social, voluntariado, promoção da cultura, defesa

do meio ambiente.

A Lei nº 9.790/1999, que trata das Oscips, traz alguns instrumentos que visam ao controle dessas organizações:

a) acompanhamento e fiscalização pelo órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada (art. 11);
b) necessidade de comunicação de irregularidades ao Tribunal de Contas respectivo ao Ministério Público (art. 12);
c) prestação de contas relativa à execução do Termo de Parceria perante o órgão o entidade estatal parceira quanto à correta aplicação dos recursos públicos recebidos e ao adimplemento do objeto do Termo de Parceria (art. 15-B, incluído pela Lei nº 13.019/2014); e
d) livre acesso às informações dessas entidades (art. 17).

Por meio do Acórdão nº 1.777/2005 – Plenário (Redator: Min. Walton Alencar Rodrigues), o TCU fixou importante entendimento, sintetizado por Almeida:[15]

- as Oscips estão sujeitas à jurisdição do TCU;
- não é cabível a prestação de contas sistemática das Oscips ao TCU;
- as prestações de contas devem ser apresentadas aos órgãos concedentes;
- é possível a instauração de tomada de contas especial, cujos responsáveis sejan representantes das Oscips nos Termos de Parceria, inclusive em virtude da omissão de prestação de contas;
- ao TCU cabe realizar a fiscalização direta dos Termos de Parceria; e
- as Oscips, contratadas pela Administração Pública Federal, por intermédio de Termos de Parceria, submetem-se ao Regulamento Próprio de contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 246/2015 – Plenário (Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman) Convênio e Congêneres. Oscip. Termo de parceria. A celebração de termo de parceria para execução de serviços de atividades meio, passíveis de serem licitados e prestados por meio de contrato administrativo, não se coaduna com as finalidades previstas nos arts. 3º e 9º da Lei nº 9.790/1999 e configura fuga à licitação. A lei estabelece como objetivo dos termos de parceria celebrados com

Oscips a prestação de serviços públicos à sociedade, ou seja, a prestação de atividades finalísticas do Estado à população.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 352/2016 – Plenário (Auditoria, Relator Ministro Benjamin Zymler) Convênio. Terceirização. Mão de obra. Termo de parceria. Termo de colaboração. Termo de fomento. Não há amparo legal para a contratação de mão de obra mediante a celebração de termos de parceria com Oscip ou de instrumentos congêneres (convênios, termos de colaboração, termos de fomento) com entidades sem fins lucrativos.

11.11.2. Organizações Sociais

As Organizações Sociais – OSs – foram instituídas pela Lei nº 9.637/1998. Constituem pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos. Celebram com a Administração Pública contrato de gestão. Atuam nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção ao meio ambiente, cultura e saúde. Absorverão atividades desenvolvidas por órgãos que serão extintos, podendo também absorver seus patrimônios. Recebem recursos públicos e prestam contas quanto às metas atingidas. Às Organizações Sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão. Tais bens serão destinados às Organizações Sociais, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

Conforme a Decisão nº 592/1998 – Plenário, as contas relativas aos contratos de gestão serão submetidas a julgamento pelo TCU.

Até a vigência da Decisão Normativa nº 81/2006, as OSs prestavam contas anualmente ao TCU. No entanto, tal exigência foi retirada pela Decisão Normativa nº 85/2007 e pelas subsequentes. Nada obstante, devem apresentar relatórios de gestão.

No Acórdão nº 601/2007 – Plenário (Reitor: Ministro Aroldo Cedraz), o TCU fixou entendimento de que as organizações sociais estão sujeitas às normas gerais de licitação e de administração financeira do Poder Público, estando obrigadas a utilizar o pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns realizados com recursos federais transferidos voluntariamente.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 2.832/2014 – Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Walton

Alencar Rodrigues) Competência do TCU. Sistema Único de Saúde. Contrato de gestão. A aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) por organização social que celebrou contrato de gestão com ente federativo (estado, município ou Distrito Federal) sujeita-se à fiscalização do TCU.

11.11.3. Organizações da Sociedade Civil

A Lei nº 13.019/2014, alterada pela Lei nº 13.204/2015, estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. A Lei é aplicável à administração pública federal, estadual, distrital e municipal e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias.

As organizações da sociedade civil – OSC são conceituadas como entidades privadas sem fins lucrativos que não distribuem entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os apliquem integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; ou sociedades cooperativas; ou, ainda, organizações religiosas que se dediquem a atividades ou projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

Por sua vez, define-se parceria como um conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

A Lei prevê que as parcerias entre a administração pública e as OSCs para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco poderão ser formalizadas mediante termos de colaboração, termos de fomento e acordo de cooperação.

Nos **termos de colaboração**, a iniciativa parte do poder público e as OSCs são

selecionadas mediante chamamento público, cujos procedimentos diferem significativamente dos previstos na Lei nº 8.666/1993. Quando é a OSC que formula a proposta, o instrumento denomina-se **termo de fomento**, mas também exige a realização de chamamento público. O **acordo de cooperação** ocorre quando não há transferência de recursos financeiros e só exigirão chamamento público quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial.

São previstas prestações de contas das parcerias aos órgãos e entidades repassadores dos recursos no prazo de até 90 (noventa) dias a partir do término da vigência da parceria ou no final de cada exercício, se a duração da parceria exceder um ano. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas. Ademais, são estipuladas normas de transparência para que a sociedade tenha acesso a informações sobre as parcerias efetuadas.

É cláusula essencial dos termos de colaboração ou de fomento o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto. Haverá retenção na liberação dos recursos transferidos no âmbito da parceria quando a OSC deixar de adotar sem justificativa suficiente as medidas saneadoras apontadas pela administração pública ou pelos órgãos de controle interno ou externo.

O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter análise de eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias.

A rejeição das contas de parceria por TC de qualquer esfera da federação impede a OSC de celebrar qualquer nova parceria pelo prazo de oito anos. Da mesma forma, a OSC estará impedida se contar entre seus dirigentes pessoa cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos oito anos. Outras hipóteses de impedimento de celebração de parceria são a omissão no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada e a rejeição de contas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto nas hipóteses elencadas na lei.

Entre as principais inovações da norma está a previsão no art. 84 de que não se

aplica às parcerias por ela regidas o disposto na Lei nº 8.666/1993.

11.11.4. Sistema S

Os Serviços Sociais Autônomos[16] são entidades paraestatais, sem finalidade lucrativa, criadas por lei. Não pertencem à Administração Pública, sendo considerados entes de cooperação com o Estado. Possuem autorização legal para arrecadar de forma compulsória recursos de parcela da sociedade para a manutenção de suas atividades: as denominadas contribuições parafiscais.

São unidades jurisdicionadas ao TCU, sujeitas à prestação de contas e à realização de fiscalizações. Todavia, como seus empregados não são servidores públicos, os atos de admissão e aposentadoria não são apreciados pelo TCU.

Ademais, nos termos das sucessivas LDOs, as entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, deverão divulgar, trimestralmente, na respectiva página na Internet, em local de fácil visualização, entre outras informações, os valores arrecadados com as referidas contribuições, especificando o montante transferido pela União e o arrecadado diretamente pelas entidades.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 2.509/2014 Plenário (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler) Responsabilidade. Sistema S. Desvio de finalidade. Os recursos geridos pelas entidades do Sistema S têm natureza pública e sua utilização deve estar vinculada aos objetivos institucionais da entidade, sob pena de desvio de finalidade, ocorrência que sujeita os responsáveis ao julgamento pela irregularidade de suas contas, com imputação de débito e aplicação de multa.

11.11.5. Consórcios Públicos

Os consórcios públicos foram previstos pela Lei nº 11.107/2005, podendo ser pessoas jurídicas de direito público (nesse caso: associação pública que é uma "autarquia interfederativa") ou privado sem fins econômicos, com prazo de duração determinado. Celebrados entre entes federados, mediante contrato, com prévia subscrição de protocolo de intenções, ratificado mediante lei, têm a finalidade de promover a gestão associada de serviços públicos. Podem celebrar contrato de gestão ou termo de parceria.

A própria Lei nº 11.107/2005, no parágrafo único do art. 9º, prevê que o consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante

legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.

11.11.6. Parcerias Público-Privadas

As Parcerias Público-Privadas – PPPs foram instituídas pela Lei nº 11.079/2004. Segundo o art. 15 da norma, compete aos Ministérios setoriais e às agências reguladoras, nas suas respectivas áreas de competência, acompanhar e fiscalizar os contratos de PPP. Tais órgãos e entidades deverão encaminhar, semestralmente, ao Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal – CGP –, relatórios circunstanciados sobre as execuções contratuais fiscalizadas. A atuação do CGP pode ser prévia (exame da outorga) ou posterior (relatório de execução dos contratos encaminhados pelos Ministérios e pelas agências reguladoras).

Por sua vez, o CGP, segundo determina o § 5º do art. 14, remeterá anualmente ao Congresso Nacional e ao TCU relatórios de desempenho da execução dos contratos de parceria público-privada.

Em 2007, o TCU editou a Instrução Normativa nº 52/2007, que dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de Parcerias Público-Privadas (PPP), a serem exercidos pelo TCU. Segundo tal normativo, a fiscalização da execução dos contratos dar-se-á por meio de levantamento, inspeção, auditoria, acompanhamento ou monitoramento no órgão ou entidade federal concedente, na agência reguladora ou diretamente na Sociedade de Propósito Específico.

11.11.7. Fundações de apoio a instituições federais de ensino

A Lei nº 8.958/1994 regulou as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as suas fundações de apoio, estabelecendo que na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos, as fundações contratadas na forma desta lei serão obrigadas a prestar contas dos recursos aplicados aos entes financiadores e submeter-se ao controle finalístico pelo órgão de controle governamental competente. Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes abrangidos por esta Lei que envolvam recursos provenientes do poder público, as fundações de apoio adotarão regulamento específico de aquisições e contratações de obras e serviços, a ser editado por meio de ato do Poder Executivo de cada nível de governo (Redação dada pela Lei nº 13.243, de 2016).

Após diversas fiscalizações, o TCU deliberou no Acórdão nº 1.516/2005 – Plenário (Rel.: Min. Augusto Nardes):

9.1. determinar às Instituições Federais de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica que observem, quando das contratações por dispensa de licitação com base no art. 1º da Lei nº 8.958/1994, os seguintes quesitos:
9.1.1. a instituição contratada deve ter sido criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico;
9.1.2. o objeto do contrato deve estar diretamente relacionado à pesquisa, ensino, extensão ou desenvolvimento institucional;
9.1.3. a Fundação, enquanto contratada, deve desempenhar o papel de escritório de contratos de pesquisa, viabilizando o desenvolvimento de projetos sob encomenda, com a utilização do conhecimento e da pesquisa do corpo docente das IFES, ou de escritório de transferência de tecnologia, viabilizando a inserção, no mercado, do resultado de pesquisas e desenvolvimentos tecnológicos realizados no âmbito das Universidades;
9.1.4. o contrato deve estar diretamente vinculado a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte produto bem definido, não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objeto genérico, desvinculado de projeto específico;
9.1.5. os contratos para execução de projeto de desenvolvimento institucional devem ter produto que resulte em efetivo desenvolvimento institucional, caracterizado pela melhoria mensurável da eficácia e eficiência no desempenho da instituição beneficiada;
9.1.6. a manutenção e o desenvolvimento institucional não devem ser confundidos e, nesse sentido, não cabe a contratação para atividades de manutenção da instituição, a exemplo de serviços de limpeza, vigilância e conservação predial.

Quadro-resumo da fiscalização em entidades paraestatais e no terceiro setor

	Apresentação de contas anuais	Sujeito a TCE	Obediência à Lei nº 8.666	Obrigatoriedade de Concurso Público
Serviços Sociais	Sim	Sim	Não	Não[17]
Conselhos de Regulamentação profissional	Sim[18]	Sim[19]	Sim	Sim[20]
Organizações Sociais	Não	Sim	Não[21]	Não

OSCIPs	Não	Sim	Não[22]	Não

	Apresentação de contas anuais	Sujeito a TCE	Obediência à Lei nº 8.666	Obrigatoriedade de Concurso Público
Organizações da Sociedade Civil	Sim[23]	Sim	Não[24]	Não
Consórcios Públicos[25]	Sim	Sim	Sim	Sim
Contratos de Parcerias Público-Privadas	Sim[26]	Sim	Não	Não
Fundações de apoio às instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica	Não	Sim	Não[27]	Não

11.12. APURAÇÃO DE DENÚNCIAS

Conforme expressa previsão constitucional (art. 74, § 2º), qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCU. O mesmo direito é extensivo aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, no âmbito das respectivas jurisdições.

O TCU apurará a denúncia que preencha os requisitos de admissibilidade, a saber, deverá:

- versar sobre matéria de competência do Tribunal;
- referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição;
- ser redigida em linguagem clara e objetiva;
- existir interesse público no trato da suposta irregularidade ou ilegalidade;
- conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço; e
- estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

O Relator ou o Tribunal não conhecerá de denúncia que não observe esses requisitos e formalidades, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao denunciante.

Em caso de urgência, o TCU admite que a denúncia possa ser encaminhada por telegrama, fac-símile ou outro meio eletrônico, sempre com confirmação de recebimento e posterior remessa do original em dez dias, contados a partir da mencionada confirmação.

A denúncia será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua

procedência, e somente poderá ser arquivada depois de efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do Relator. Em resguardo dos direitos e garantias individuais, o tratamento sigiloso será mantido até a decisão definitiva sobre a matéria. Conforme o § 1º do art. 236 do RITCU, salvo expressa manifestação em contrário, o processo de denúncia tornar-se-á público após a decisão definitiva sobre a matéria.

IMPORTANTE

Em virtude de declaração de inconstitucionalidade em decisão definitiva do STF, nos autos do MS
24.405-4 – DF, a Resolução nº 16/2006 do Senado Federal sus pendeu a execução da expressão
"manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia", constante do § 1º do art. 55 da LOTCU, que, quanto à autoria da denúncia, estabeleceu a manutenção do sigilo. O RITCU foi alterado em conformidade com o entendimento do STF.

O denunciante não se sujeitará a nenhuma sanção administrativa, cível ou penal em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé. Algumas precauções são adotadas para resguardar o sigilo do denunciante. É feita uma cópia do documento original da denúncia, sendo tarjados quaisquer sinais que possam identificar o denunciante, tais como papel timbrado, nome, assinatura, endereço, qualificação profissional. Essa cópia é que constará dos autos do processo, devendo o documento original ser incluído em envelope lacrado que constituirá anexo aos autos. Assim, o AUFC que instruirá a denúncia, bem como as demais pessoas que tiverem acesso ao processo não terão conhecimento da identidade do denunciante.

Uma vez confirmada a existência de irregularidade ou ilegalidade, os demais atos do processo serão públicos, assegurando-se aos acusados oportunidade de ampla defesa.

Os processos concernentes a denúncias observarão, no que couber, os procedimentos prescritos relativos à fiscalização de atos e contratos, a saber: eventual realização de audiência, conversão em TCE, determinações etc.

Os processos de denúncia e representação em que devam ser apreciadas medidas cautelares em que constem indícios de irregularidades graves, ou aqueles cujo retardamento possa acarretar significativo dano ao erário, são considerados urgentes e devem ter tramitação preferencial, nos termos do art. 159, V, VI e VII, do RITCU.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 425/2014 – Plenário (Representação, Relator Ministro Benjamim Zymler) Processual. Denúncia. Anonimato. Não é nulo o processo no âmbito do TCU que se origina de denúncia anônima, desde que realizadas as diligências necessárias para verificação dos fatos e colação de provas. Acórdão nº 277/2014 – Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Raimundo Carreiro) Competência do TCU. Denúncia. Abrangência.

No cumprimento do poder-dever de fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio ou instrumentos congêneres, o TCU não se atém aos termos da denúncia. Ao Tribunal não se aplica o princípio da inércia judicial, que restringe a apreciação do juiz ao que for relatado pelas partes.

11.13. OUTRAS FISCALIZAÇÕES

11.13.1. Benefícios fiscais

Os benefícios financeiros e creditícios e demais gastos tributários representam mais de R$ 280 bilhões por ano e são administrados, principalmente, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pelo Banco do Brasil, pelo Banco da Amazônia (Basa) e pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), pelo Banco do Brasil, pelo Banco da Amazônia (Basa) e pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Entre outros programas que concedem tais benefícios, destacam-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Financiamento às Exportações (Proex), o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e os fundos constitucionais regionais (FCO, FNO, FNE).

EXEMPLO DE DELIBERAÇÃO SOBRE BENEFÍCIOS FISCAIS

Acórdão nº 747/2010 – Plenário

Relator: Ministro Augusto Nardes Sumário: LEVANTAMENTO. EXAME DOS PROCEDIMENTOS DE CONTROLE DE CONCESSÃO E AMPLIAÇÃO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS DE QUE TRATA O ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 520/2014 – Plenário (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro José

Múcio Monteiro) Convênio e Congêneres. Lei Rouanet. Natureza dos recursos. Recursos captados com amparo da Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991) e não aplicados na realização do projeto incentivado têm natureza pública, e devem, por disposição legal, ser transferidos ao Fundo Nacional da Cultura (FNC).

11.13.2. Declarações de bens e sigilo

Na forma do art. 104 da LOTCU, os ordenadores de despesas dos órgãos da administração direta, bem assim os dirigentes das entidades da administração indireta e fundações e quaisquer servidores responsáveis por atos de que resulte despesa pública, remeterão ao TCU, sob pena da multa prevista no art. 58 daquele diploma, por solicitação do Plenário ou de suas Câmaras, cópia das suas declarações de rendimentos e de bens. O dispositivo aplica-se, inclusive, a Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente.

O Tribunal manterá em sigilo o conteúdo das declarações apresentadas e poderá solicitar os esclarecimentos que entender convenientes sobre a variação patrimonial dos declarantes. Se ficar comprovado enriquecimento ilícito por exercício irregular da função pública, o Plenário poderá decidir pela quebra do sigilo.

11.13.3. Fiscalização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016

A realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 no Rio de Janeiro envolveu investimentos superiores a R$ 12 bilhões em recursos federais, estaduais e municipais, em acomodações, instalações esportivas, segurança, transportes e tecnologia.

Para coordenar tais ações, a Lei nº 12.936/2011 instituiu a Autoridade Pública Olímpica – APO, consórcio público interfederativo, sob a forma de autarquia em regime especial, com a incumbência de centralizar em um só órgão toda a coordenação de obras e serviços públicos para a entrega da infraestrutura necessária, supervisionar projetos de regeneração urbana e coordenar todo o legado dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. De acordo com a norma, a APO manterá estrutura interna própria de auditoria, controladoria e correição. Segundo o Protocolo de Intenções celebrado entre a União, o Estado e o Município do Rio de Janeiro, a APO está sujeita às normas e procedimentos de controle externo da administração pública, na forma da legislação aplicável.

Recorde-se que, nos termos da Lei nº 12.462/2011, o RDC aplica-se às licitações e contratos necessários à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

O controle dos investimentos realizados cabe ao TCU, ao TCE-RJ e ao TCM-RJ, de acordo com as respectivas jurisdições. Assim, por exemplo, investimentos na área de segurança pública, como equipamentos para a polícia militar, são fiscalizados pelo TCE-RJ

e investimentos em mobilidade urbana sob a responsabilidade da Prefeitura carioca são fiscalizados pelo TCM-RJ.

O TCU elaborou um plano de fiscalização específico para avaliar e contribuir para a melhoria, entre outros, dos seguintes aspectos:

a) adequação e eficácia da estrutura de governança dos Jogos;
b) cumprimento do cronograma de execução das obras;
c) regularidade da contratação e execução das obras de instalações esportivas com recursos federais;
d) implantação das obras de mobilidade urbana;
e) eficácia do desenho e da implementação das ações de segurança pública e defes para os Jogos; e
f) formação e treinamento de atletas de alto rendimento.

EXEMPLO DE DELIBERAÇÃO SOBRE OS JOGOS OLÍMPICOS

Acórdão nº 357/2017 – Plenário

Relator: Ministro Augusto Nardes Sumário: ACOMPANHAMENTO AUTORIZADO NO SUBITEM 9.3 DO ACÓRDÃO 1.593/2016-PLENÁRIO. LEGADO AMBIENTAL DOS JOGOS OLÍMPICOS E PARAOLÍMPICOS RIO-2016. NÃO CONSTRUÇÃO DE QUASE TODAS AS OBRAS DE LEGADO AMBIENTAL PREVISTAS NO DOSSIÊ DE CANDIDATURA. ADOÇÃO SOMENTE DE SOLUÇÕES PALIATIVAS PARA O PERÍODO DOS JOGOS. CIÊNCIA.

11.13.4. Entidades Fechadas de Previdência Privada

Após acesa discussão quanto à possibilidade de o TCU fiscalizar as Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC patrocinadas por Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, prevaleceu o entendimento expresso no voto condutor do Acórdão nº 752/2004 – Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler), segundo o qual a fiscalização do Tribunal deve se processar de forma indireta, isto é, por intermédio das contas da patrocinadora. Foram considerados os elevados montantes de recursos federais transferidos às EFPCs pelas patrocinadoras públicas federais; a circunstância em que a entidade estatal possui poder de direção sobre a EFPC a ela vinculada, devendo responder por culpa in eligendo pelos atos de gestão praticados por seus prepostos com violação dos estatutos; o art. 21 da LC nº 109/2001, que estabelece que os patrocinadores, participantes e assistidos serão responsáveis pelo equacionamento dos

resultados deficitários das EFPCs; bem como o fato de que a fiscalização exercida pela Secretaria de Previdência Complementar não substitui aquela constitucionalmente atribuída ao TCU.

O debate também interessa aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, pois há inúmeras EFPCs patrocinadas por entidades das administrações indiretas estaduais e municipais.

EXEMPLO DE DELIBERAÇÃO SOBRE PREVIDÊNCIA PRIVADA

É ilegal a destinação de recursos públicos federais a entidades fechadas de previdência privada a título de patrocínio de previdência complementar de servidores submetidos ao Regime Jurídico Único – RJU – (Lei nº 8.112/1990), salvo na hipótese do § 16 do art. 40 da Constituição Federal, com a restrição imposta na parte in fine do § 14 do mesmo artigo da Carta Magna. (Acórdão nº 650/2007 – Plenário; Ministro-Relator: Guilherme Palmeira).

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 2.072/2015 – Plenário (Solicitação do Congresso Nacional, Relator Ministro Vital do Rêgo) Competência do TCU. Entidade fechada de previdência complementar. Abrangência. O TCU tem competência para fiscalizar os recursos que integram as contas individuais dos participantes das entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas por órgãos ou entidades públicas, uma vez que esses valores, enquanto administrados pelas EFPC, são considerados de natureza pública.

11.13.5. Fiscalização de serventias extrajudiciais

A realização pelo TCE-SC de auditoria operacional envolvendo a avaliação da razoabilidade dos valores cobrados a título de emolumentos pelas serventias extrajudiciais, como tal fixados em lei de iniciativa do Tribunal de Justiça, provocou questionamento judicial do Colégio Registral, primeiramente junto ao TJ-SC e, após, ao STJ.

Em sua decisão nos autos do RMS 05925, o Ministro Humberto Martins concluiu que:

> (...) não se mostra possível negar o fornecimento dos dados ao Tribunal de Contas, em razão da Lei do Acesso à Informação e de diversos dispositivos legais que outorgam competência para que sejam realizados estudos em prol da

melhoria da prestação dos serviços públicos. Por mais que os cartórios possuem um regime peculiar de prestação, é certo que tais serviços são públicos. Em síntese, se os tribunais de contas podem auxiliar a fiscalização das concessões sem se substituir ao poder concedente, parece razoável que possa coadjuvar a fiscalização sobre os valores dos emolumentos, levada a termo pelos tribunais de justiça (25/01/2017).

11.14. LIMITES AO PODER DE FISCALIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Jacoby Fernandes[28] relaciona as seguintes limitações ao poder de fiscalização das Cortes de Contas:

a) limitações decorrentes do dever de acatar o devido processo legal;
b) limitação decorrente do dever de garantir a ampla defesa e o contraditório;
c) limitações específicas de órgãos de controle:
   - o respeito ao poder decisório, quando houver teses juridicamente razoáveis
   - a impossibilidade de criar procedimentos para a atividade-fim da Administração.

Algumas decisões do STF têm fixado como limite a impossibilidade de exercer o controle de mérito:

> **Concessão de Diárias: Discricionariedade**
> O Tribunal deferiu mandado de segurança para anular o ato do Tribunal de Contas da União que, nos autos de processo administrativo, determinara que os impetrantes, servidores do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, devolvessem ao Tesouro Nacional os valores atualizados relativos à concessão de diárias e passagens. O Tribunal, considerando que a concessão das diárias se deu de forma motivada, pela autoridade competente e para fins determinados, salientou que tal ato se insere no poder discricionário conferido ao administrador público, segundo critérios de conveniência e oportunidade na escolha de servidores para o desempenho de funções extraordinárias no interesse da administração, não sendo passível de controle, portanto, quanto ao mérito, pelo Tribunal de Contas. MS 23.981/DF, rel. Ministra Ellen Gracie, 19/02/2004 (INFO/STF 337, de 16-20/02/2004).

11.14.1. Sigilo bancário e fiscal

Em sucessivas decisões o STF tem negado ao TCU a possibilidade de acessar dados,

sob a alegação de proteção aos sigilos bancário e fiscal.

Reproduzem-se, a seguir, os julgados, embora em nosso entendimento por vezes tais sigilos estejam sendo invocados de forma indevida e astuciosa, de modo a dificultar a ação fiscalizatória do controle externo. O primeiro caso diz respeito a writ impetrado pelo Banco Central; o segundo, pelo então Secretário da Receita Federal.

> MS 22.801 MC/DF – DISTRITO FEDERAL – MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA DESPACHO: As teses suscitadas na presente sede mandamental revestem-se de inquestionável plausibilidade jurídica, pois concernem, de um lado, à discussão sobre a extensão dos poderes do TCU, em tema de sigilo bancário, e, de outro, referem-se à arguição incidental de inconstitucionalidade da norma inscrita no art. 44 da Lei nº 8.443/1992, que outorga ao Tribunal de Contas da União competência para impor o afastamento cautelar e temporário do agente público cuja presença in officio possa retardar ou dificultar o atendimento de diligência ordenada por aquela Corte. Os ora impetrantes, ao questionarem a própria juridicidade das resoluções emanadas do Tribunal de Contas da União, assim fundamentam a impugnação dirigida às deliberações em referência (fls. 19/20): "Tais disposições constitucionais estão incorporadas à Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), como nos arts. 1º, 4º, 5º, 19, 23, 38 e 45. Não é preciso, no entanto, descer às particularidades dessa lei; a partir dos mandamentos constitucionais citados, fica muito claro que as funções do TCU dizem respeito, exclusivamente, aos órgãos públicos, aos agentes públicos, aos bens públicos, genérica e amplamente consideradas essas expressões. Não se vislumbra, pois, em todos os dispositivos constitucionais e legais, permissão para que o TCU, ainda que no curso de auditorias ou inspeções no Banco Central, possa ter acesso a informações protegidas por sigilo bancário, sobretudo, repita-se, aquelas referentes a operações de instituições financeiras privadas. E aí está, certamente, a razão maior pela qual o TCU não foi contemplado dentre as exceções do art. 38 da Lei nº 4.595, como possível receptor de informações protegidas pelo sigilo bancário. Pelo exposto, não podem os Impetrantes ser coagidos a prestar ao TCU as informações requeridas e outras da espécie, como, por exemplo, aquelas referentes às operações de instituições financeiras entre si, no chamado 'interbancário', às contas de Reservas Bancárias e aos relatórios de fiscalização dessas mesmas instituições e outras análogas, que, além de sujeitas ao dever de segredo, não se inserem, como demonstrado, na esfera de competência daquela Corte de Contas. Seria de aditar que a ameaça ao Segundo Impetrante de afastamento cautelar do cargo é ilegal, quer porque decorrente de ordem

igualmente ilegal, quer, sobretudo, pela flagrante inconstitucionalidade do art. 44 da Lei nº 8.443/1992 – inconstitucionalidade que pode e deve ser declarada, incidenter tantum, por esse Excelso Tribunal. Com efeito, a norma em causa comete ao TCU atribuição reservada com exclusividade à Autarquia Impetrante, integrante do Poder Executivo, pois somente a esta cabe afastar ou suspender seus servidores, isto após a instauração do necessário processo administrativo. Da mesma forma, a demissão de servidor somente pode ser efetuada pelo órgão que o admitiu – e de conformidade com os procedimentos previstos na Lei nº 8.112/1990 –, ressalvados casos excepcionais, como, por exemplo, os de demissão decorrente de sentença penal. No caso, o Segundo Impetrante, além de servidor concursado do Banco Central, exerce cargo de nomeação privativa pelo Presidente da República, após aprovação da escolha pelo Senado Federal, nos termos dos arts. 84, XIV, e 52, III, d, da Constituição. A norma legal questionada violaria, assim, o disposto no art. 2º da Constituição, que assegura a independência e a harmonia dos poderes da União, do qual decorre a proibição de interferência de um Poder em outro, salvo disposição expressa da própria Constituição." Controvérsia semelhante à ora registrada na presente causa, que emergiu de conflito entre o Tribunal de Contas da União e o Secretário da Receita Federal – que se recusou a romper o dever de sigilo em matéria fiscal –, levou o eminente Ministro Francisco Rezek, então Relator do MS 22.617-0-DF, a conceder medida liminar com o objetivo de impedir que se consumasse, naquele caso, o afastamento cautelar do impetrante do cargo público por ele titularizado (fls. 64). Também entendo – presentes as razões expostas – que se justifica o deferimento da medida cautelar postulada, eis que concorrem, na espécie, os pressupostos essenciais da plausibilidade jurídica e do periculum in mora. Sendo assim, concedo a medida liminar, para, até final julgamento da presente ação mandamental, suspender a eficácia e execução da decisão emanada do E. Tribunal de Contas da União (fls. 53/59), consubstanciada no Acórdão nº 054/1997 (TCU – Plenário), "para que os Impetrantes (...) não sejam obrigados a prestar as informações requisitadas" (fls. 24), nem se exponha, o Presidente do Banco Central do Brasil, à possibilidade de afastamento cautelar e temporário do cargo que ocupa (Lei nº 8.443/1992, art. 44), ficando sustado, ainda, qualquer procedimento – de índole administrativa ou de caráter judicial – tendente a cobrar a multa a que se refere o art. 58, IV, da Lei nº 8.443/1992. Comunique-se, com urgência. 2. Requisitem-se informações ao E. Tribunal de Contas da União. Publique-se. Brasília, 22 de abril de 1997. Ministro Celso de Mello Relator.

MS 22.617/DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA DECISÃO: Cuida-se de mandado de segurança impetrado por Everardo de Almeida Maciel, à época Secretário da Receita Federal junto ao Ministério da Fazenda, contra ato do Presidente do Tribunal de Contas da União – TCU, que na Decisão nº 577/1996 determinou, em grau de recurso de reexame, que o impetrante apresentasse informações de processos administrativos instaurados no âmbito daquela secretaria, protegidos pelo sigilo fiscal. 2. Alega que estaria desobrigado da prestação das informações processuais requeridas em virtude do disposto no art. 198 do CTN, visto que os processos solicitados versam sobre lançamentos tributários nos quais constam dados sobre as receitas ou rendimentos dos contribuintes, daí a justificativa do resguardo. Ressalta, ademais, que o TCU não figura entre as instituições a quem as informações sigilosas podem ser prestadas. 3. Foi concedida liminar em 2 de outubro de 1996 (fl. 69), para que o impetrante não ficasse obrigado a atender o Ofício nº 242/1996, que concedeu prazo de 15 (quinze) dias para que os dados fossem fornecidos àquela Corte, sob pena das sanções previstas nos arts. 44 e 58, VI, da Lei nº 8.443/1992, combinados com o art. 220, VI, do Regimento Interno. 4. Instado a manifestar-se, o TCU aduz que a requisição dos processos visa à auditoria operacional no âmbito da SRF, sem mencionar dados particulares de contribuintes, motivo pelo qual os dados poderiam ser fornecidos sem comprometimento do sigilo fiscal, amparando-se no disposto no art. 71, IV, da Constituição do Brasil e no art. 42 da Lei nº 8.443/1992 (fls. 73/100). 5. Argumenta que o sigilo fiscal possui natureza infraconstitucional, não absoluta, ante a prevalência do interesse público sobre o particular, acenando que os poderes outorgados pela Lei nº 8.730/1993 justificariam o manuseio e intercâmbio de informações protegidas pelo sigilo fiscal. 6. Por fim, alega que o art. 42 da Lei nº 8.443/1992 tem fundamento constitucional e não está hierarquicamente subordinado aos dispositivos do CTN, uma vez que não há falar em relação de hierarquia entre eles, além de o sigilo fiscal não constituir matéria reservada a lei complementar, inexistente previsão expressa no texto constitucional. 7. Às fls. 115/120 o MPF opina pela concessão da ordem. 8. É o quanto basta relatar. 9. Decido. 10. As determinações da decisão nº 577/1996, incluindo as de natureza penal, recaíram sobre a pessoa do então Secretário da Receita Federal, Everardo de Almeida Maciel. 11. Por força da liminar concedida à fl. 69, o impetrante ficou desobrigado da prestação das informações solicitadas pela Corte de Contas, não se aplicando, em consequência, qualquer tipo de penalidade por descumprimento de ordem administrativa. 12. Atualmente, a condução da Secretaria da Receita Federal cabe

ao Senhor Jorge Antonio Deher Rachid, conforme verifiquei em consulta ao site do Ministério da Fazenda. 13. Vê-se para logo, a superveniência da perda do interesse de agir do impetrante, que não mais desempenha funções naquele órgão ministerial. Ante o exposto, julgo extinto o presente mandado de segurança, com base no art. 21, § 1º, do RISTF, c/c art. 267, VI, do Código de Processo Civil, sem a aplicação de qualquer penalidade ao impetrante, vez que permaneceu ao abrigo da medida liminar concedida até o término de suas funções como Secretário da Receita Federal. Publique-se. Brasília, 12 de agosto de 2004. Ministro Eros Grau – Relator.

Em 2007, em decorrência de auditoria realizada em OSCIP, após o gerente do Banco do Brasil da agência da conta específica do termo de parceria ter alegado sigilo bancário, o TCU firmou o seguinte entendimento:

> O sigilo bancário de que trata a Lei Complementar nº 105/2001 não se aplica às informações referentes a contas específicas, abertas exclusivamente para movimentação de recursos descentralizados pela União, mediante convênios, acordos, ajustes, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres federais, sendo inadmissível a sonegação de quaisquer processos, documentos ou informações solicitados no exercício das diversas fiscalizações realizadas pelo TCU, em face das normas constitucionais e legais em vigor (Constituição Federal, arts. 70, caput, e 71, incisos e parágrafos; e art. 42 da Lei nº 8.443/1992), sob pena das sanções previstas em lei (§§ 1º e 2º do art.42 c/c art.58, incisos IV e V, e art. 44 da Lei nº 8.443/1992) (Acórdão nº 877/2007 – Plenário; Relator: Ministro Valmir Campelo).

Todavia, em nova decisão o STF assim se pronunciou:

> MS 22.801-DF
> Relator: Min. MENEZES DIREITO
> EMENTA Mandado de Segurança. Tribunal de Contas da União. Banco Central do Brasil. Operações financeiras. Sigilo. 1. A Lei Complementar nº 105, de 10/1/2001, não conferiu ao Tribunal de Contas da União poderes para determinar a quebra do sigilo bancário de dados constantes do Banco Central do Brasil. O legislador conferiu esses poderes ao Poder Judiciário (art. 3º), ao Poder Legislativo Federal (art. 4º), bem como às Comissões Parlamentares de Inquérito, após prévia aprovação do pedido pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do plenário de suas respectivas comissões

parlamentares de inquérito (§§ 1º e 2º do art. 4º). 2. Embora as atividades do TCU, por sua natureza, verificação de contas e até mesmo o julgamento das contas das pessoas enumeradas no art. 71, II, da Constituição Federal, justifiquem a eventual quebra de sigilo, não houve essa determinação na lei específica que tratou do tema, não cabendo a interpretação extensiva, mormente porque há princípio constitucional que protege a intimidade e a vida privada, art. 5º, X, da Constituição Federal, no qual está inserida a garantia ao sigilo bancário. 3. Ordem concedida para afastar as determinações do Acórdão nº 72/1996 – TCU – 2ª Câmara (fl. 31), bem como as penalidades impostas ao impetrante no Acórdão nº 54/1997 – TCU – Plenário.

Ainda em 2007, o TCU aprovou a Resolução nº 207/2007, que estabelece procedimentos para solicitação de informações protegidas por sigilo fiscal à Fazenda Pública federal, estadual, distrital ou municipal, tendo em vista as alterações no art. 198 do Código Tributário Nacional introduzidas pela Lei Complementar nº 104/2001.

Importa ressalvar que o sigilo bancário não pode ser utilizado como escudo para sonegar ao controle externo informações referentes a operações sujeitas à sua fiscalização. Neste sentido, destaque-se o Acórdão TCU nº 715/2010 – Plenário (Rel.: Ministro Augusto Sherman):

CONCESSÃO DE FINANCIAMENTOS PELO BNDES COM RECURSOS DO FUNDO DA MARINHA MERCANTE. INDÍCIOS DE FAVORECIMENTOS INDEVIDOS E DE SUPERFATURAMENTO NO CUSTO DAS EMBARCA-ÇÕES OBJETO DAS OPERAÇÕES. NÃO ENCAMINHAMENTO PELO BNDES DE INFORMAÇÕES REQUERIDAS PELA UNIDADE TÉCNICA, SOB O ARGUMENTO DE SIGILO BANCÁRIO. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA QUE O PRESIDENTE DO BNDES ENCAMINHE AS INFORMAÇÕES REQUERIDAS. COMUNICAÇÃO AO MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR.

1. As disposições constitucionais atinentes ao sigilo bancário devem ser harmonizadas com as normas também de estatura constitucional referentes ao exercício do controle externo.

2. A não apresentação das informações mínimas necessárias à apuração de irregularidades na gestão de recursos públicos representa óbice ao exercício da competência constitucional deste Tribunal de realizar o controle externo em auxílio ao Congresso Nacional.

3. As pessoas que optam por celebrar contratos ou realizar operações financeiras com a Administração Pública Indireta se submetem a um regime de natureza

pública, sujeitando-se, por conseguinte, aos controles atinentes à espécie, entre eles o controle externo a cargo deste Tribunal.

Em recente decisão do STF, a amplitude do sigilo bancário foi mitigada. Assim, a Primeira Turma negou o MS 33.340, impetrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES contra acórdão do TCU que determinou o envio, pela instituição financeira, de informações sobre operações de crédito realizadas com o grupo JBS/Friboi. Por maioria, o colegiado seguiu o voto do Ministro Luiz Fux, no entendimento de que o envio de informações ao TCU relativas a operações de crédito, originárias de recursos públicos, não é coberto pelo sigilo bancário e que o acesso a tais dados é imprescindível à atuação do TCU na fiscalização das atividades do BNDES.

É relevante o paralelo traçado por Bandeira (2009)[29] entre o fisco e o controle externo no que concerne ao sigilo bancário:

> É estranho o fato de que foi autorizado ao fisco o acesso, sob certas condições, às informações bancárias protegidas pelo sigilo, mas não foi autorizado aos tribunais de contas o acesso às mesmas informações quando da fiscalização da despesa pública. Ao permitir o levantamento do sigilo bancário pelo fisco, a legislação instrumentaliza a fazenda pública com meios eficientes para fiscalização da arrecadação da receita pública, porém, quando da aplicação dessa receita, concernente aos gastos públicos, a lei reduz os instrumentos de investigação pelo órgão responsável pela sua fiscalização, ou seja, o tribunal de contas. É dizer que a fiscalização dos recursos públicos recebe tratamento diferenciado quando da arrecadação da receita ou da realização da despesa, vez que a legislação confere instrumentos mais efetivos para arrecadação do que para o controle da despesa pública. Se o interesse público autoriza a quebra de sigilo pelo fisco, com mais razão autoriza o levantamento do sigilo pelo tribunal de contas, pois o interesse social na regular realização dos gastos públicos é tão ou mais importante quanto o interesse na arrecadação da receita.

É nossa convicção que a efetividade das ações de controle, mormente no combate à corrupção, cada vez mais sofisticada, exige muito maior integração entre os diversos órgãos estatais para uma atuação sistêmica que, sem invadir as competências específicas de cada um, permita o compartilhamento de informações e a sinergia de iniciativas.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 2.462/2014 – Plenário (Relator Ministro Substituto Augusto Sherman)

Solicitação do Congresso Nacional. Competência do TCU. Acesso à informação. Sigilo. As informações sobre operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas entre aquelas protegidas pelo sigilo bancário, visto que operações da espécie estão submetidas aos princípios constitucionais da Administração Pública. É prerrogativa do Tribunal o acesso a informações relacionadas a essas operações, independentemente de autorização judiciária ou legislativa. Acórdão nº 131/2014 – Plenário (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman) Convênio e Congêneres. Execução financeira. Sigilo bancário. As contas bancárias específicas para movimentação de recursos públicos descentralizados pela União não se relacionam à intimidade ou à vida privada de qualquer pessoa, tampouco representam o patrimônio daqueles encarregados de geri-los. Assim, tais contas não se sujeitam ao sigilo bancário de que cuida a Lei Complementar nº 105/2001, de maneira que as informações nelas contidas, por se tratar de patrimônio público, não podem ser sonegadas aos Órgãos que, por missão constitucional e legal, exercem os controles interno e externo sobre os referidos recursos. Acórdão nº 3.693/2013 – Plenário (Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman) Competência do TCU. Sigilo bancário. Financiamentos públicos. Não cabe opor sigilo bancário às solicitações de informações do Tribunal acerca de operações financeiras relacionadas ao financiamento público de concessões de serviços públicos e de obras públicas. Acórdão nº 1.391/2016 – Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) Direito Processual. Acesso à informação. Sigilo. Sigilo fiscal. Requisição. Fiscalização. Anonimização. Não viola o sigilo fiscal o fornecimento de dados anonimizados (mascarados) pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ao TCU, em atendimento a requisição de equipe de fiscalização, pois a técnica de mascaramento resguarda a privacidade do contribuinte, constituindo alternativa capaz de compatibilizar a garantia de sigilo fiscal com a necessidade de controle da administração tributária, conferindo efetividade a ambas as previsões constitucionais, sem ferir o núcleo essencial de qualquer uma delas.

11.15. CONSEQUÊNCIAS DA FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Em decorrência da atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas, podem surgir as seguintes situações:

- se o processo não contém indícios de irregularidades, será arquivado ou juntado contas anuais da entidade, conforme o caso;

- se forem detectadas falhas formais, serão determinadas medidas corretivas;
- se houver indícios de irregularidades, será realizada audiência dos responsáveis;
- na hipótese de ocorrência de dano ao Erário, o processo será convertido em tom de contas especial;
- constatada ilegalidade, será fixado um prazo de até quinze dias para corrigi--la (RITCU: art. 251);
- em caso de não atendimento, se for ato administrativo, o Tribunal sustará a sua execução; se contrato, comunicará o fato ao Congresso Nacional; em ambos os casos, aplicando ao responsável a multa prevista no art. 58, § 1º, da LOTCU; e
- se oportuno, será recomendada a adoção de providências visando à melhoria de desempenho da entidade ou programa fiscalizado.

11.16. PARA SABER MAIS

Recomenda-se a leitura de publicações contendo sumários executivos de fiscalizações efetuadas pelo TCU, disponíveis na Internet (www.tcu.gov.br).

O TCE-SP tem diversas publicações sobre temas relevantes de controle externo, disponíveis em sua página na Internet (www.tce.sp.gov.br).

---

1 Definição constante do Manual de Auditoria Operacional (Portaria Segecex nº 4/2010).

2 As outras modalidades são: auditoria conjunta e auditoria paralela.

3 Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do TCU, nº 109, maio/ ago. 2007, p. 89.

4 Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 103.

5 Vejam-se os comentários dos itens 5.7.1 e 5.7.1.1.

6 O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). In: Prêmio Serzedello Corrêa 1998 – Monografias Vencedoras. Brasília: TCU, 1999, p. 74.

7 O controle da gestão pública. São Paulo: RT, 2003, p. 295.

8 O controle das aposentadorias pelos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 205.

9 O controle das aposentadorias pelos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 209.

10 Súmula Vinculante nº 3 do STF: considerações e alcance. Jus Navigandi, 2007.

11 Registro de aposentadorias e pensões, o devido processo legal e a Súmula Vinculante n° 3. Jus Navigandi, 2008.

12 SILVA, Wálteno Marques; SILVA, Gustavo Henrique. Decreto nº 6.170, de 25/07/2007: breve análise das suas inovações e os seus reflexos. Boletim de Licitações e Contratos, fev. 2008, p. 154-168.

13 ZYMLER e ALMEIDA. O controle externo das concessões de serviços públicos e das parecerias público-privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 158.

14 IN TCU nº 40/2002 e IN TCU nº 58/2009.

15 Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União anotada. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 19.

16 SESI, SENAI, SESC, SENAC, SEBRAE, SENAR, SENAT, SEST, SESCOOP. APEX-Brasil, ABDI, Rede SARAH.

17 Os serviços sociais autônomos (Sistema S), embora não se sujeitem à exigência constitucional de concurso público, devem adotar processo seletivo público para admissão de pessoal.

18 A partir da IN TCU nº 72/2013.

19 Jacoby Fernandes sustenta que tais conselhos não precisam seguir a Lei nº 8.666/1993 (Contratação direta sem licitação. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 62). Todavia, é firme a jurisprudência do TCU no sentido da sujeição de tais entidades à Lei, tendo em vista a sua natureza autárquica (Acórdão nº 437/2004 – Plenário; Rel.: Min. Marcos Bemquerer).

20 Conforme decisões do STF no MS 21.797 e no MS 32.912.

21 Vide as observações do item 11.7 acerca do art. 11 do Decreto nº 6.170/2007 e do art. 1º do Decreto nº 5.504/2005

22 Idem.

23 Em relação às parcerias celebradas com a administração pública (Lei nº 13.109/2014).

24 Há obrigatoriedade de regulamento de compras e contratações aprovado para a consecução do objeto da parceria.

25 Art. 6º da Lei nº 11.107/2005.

26 Serão enviados anualmente ao TCU relatórios de desempenho dos contratos de PPP (§ 5º do art.
14 da Lei nº 11.079/2004).

27 Idem.

28 Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. Revista de Informação Legislativa, a. 36, nº 142, abr./jun. 1999.

29 Limites ao poder investigatório dos Tribunais de Contas brasileiros: uma análise crítica em face do Direito Comparado e Internacional. Cuiabá: UFMT, 2009.

Capítulo **12**

Controle Interno

https://youtu.be/3UC_02kRPSk



O que é controle interno? Como se organiza o controle interno no Brasil? Quais as suas competências? Quais as técnicas que emprega? As contas aprovadas pelo controle interno podem ser consideradas irregulares pelos Tribunais de Contas?

12.1. CONCEITO

O controle interno é ferramenta de capital importância. Sua natureza eminentemente preventiva torna seu fortalecimento medida estratégica para a substancial redução de fraudes e irregularidades na gestão pública. Vejamos alguns conceitos de controle interno:

> É todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração (...) É, na sua plenitude, um controle de legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência (Hely Lopes Meirelles).[1]
>
> Conjunto de procedimentos adotados no âmbito de cada um dos Poderes do Estado, ou órgãos e entidades que neles se integrem para, resumidamente, comprovar a legalidade e avaliar os resultados (Lincoln Magalhães da Rocha).[2]
>
> Controle interno da Administração Pública é a fiscalização que a mesma exerce sobre os atos e atividades de seus órgãos e das atividades descentralizadas que

lhe estão vinculadas. (Dias Costa).[3]

Controle de natureza administrativa, exercido sobre funcionários encarregados de executar programas orçamentários e de aplicação de dinheiros públicos, por seus superiores hierárquicos (José Afonso da Silva).[4]

O controle interno compreende o plano de organização e o conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela empresa para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e estimular a obediência às políticas administrativas estabelecidas. (American Institute of Certified Public Accountants – AICPA/Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados)

O sistema contábil e de controles internos compreende o plano de organização e o conjunto integrado de método e procedimentos adotados pela entidade na proteção do seu patrimônio, promoção da confiabilidade e tempestividade dos seus registros e demonstrações contábeis, e da sua eficácia operacional. (CFC – Conselho Federal de Contabilidade)

Há que diferenciar o controle interno dos controles internos administrativos. Os controles internos administrativos consistem em um conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da Administração Pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público. Derivam do poder de autotutela da Administração. São executados de forma contínua pelos dirigentes e servidores dos órgãos e entidades do poder público. Os principais meios de controle administrativo são:

- fiscalização hierárquica;
- supervisão ministerial;
- recursos administrativos; e
- processos administrativos disciplinares.

Como assinala a IN-SFC nº 1/2001, um dos objetivos fundamentais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal é a avaliação dos controles internos administrativos das unidades ou entidades sob exame. Somente com o conhecimento da estruturação, rotinas e funcionamento desses controles, pode o Controle Interno avaliar, com a devida segurança, a gestão examinada.

Ao longo de diversas reorganizações do Poder Executivo Federal, as responsabilidades de controle interno transitaram nos Ministérios da Fazenda e do

Planejamento, na Casa Civil da Presidência até a Corregedoria-Geral da União. Atualmente, a Controladoria-Geral da União é o órgão central do sistema de controle interno.[5]

12.2. PRINCÍPIOS DO CONTROLE INTERNO

A doutrina tem consagrado alguns princípios básicos para a organização e o funcionamento do controle interno.

Em primeiro lugar, o princípio de segregação das funções.

De acordo com tal princípio, a mesma pessoa não pode ser responsável simultaneamente por funções nas quais possa cometer erros e irregularidades e por funções que lhe permitam dissimular ou esconder esses desvios. Assim, por exemplo, deve haver segregação entre a contabilização e as operações que geram os lançamentos contábeis. De modo geral, recomenda-se a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização.

Para tanto, a organização deve dispor de um planejamento de atividades, preferencialmente formalizado em um manual de procedimentos, que defina claramente as responsabilidades funcionais proporcionando adequada segregação de funções.

O princípio da autorização hierárquica consiste em sistematizar níveis de operações para as quais são necessárias autorizações de determinado escalão hierárquico. Associado a este, encontra-se o princípio da supervisão.

O princípio de acesso limitado e autorizado ao ativo busca protegê-lo e assegurar sua utilização eficaz e apenas pelo pessoal qualificado. Periodicamente, devem ser procedidas verificações físicas em confronto com os registros documentais.

A análise da relação custo-benefício, bem como a sistemática aferição de resultados, constitui outro princípio relevante.

O controle sobre as transações é o princípio que exige o acompanhamento dos fatos contábeis, financeiros e operacionais, verificando sua aderência a diretrizes e normas legais, bem como se foram devidamente autorizados.

Em relação a pessoal, impõe-se o princípio da adequada seleção, qualificação e treinamento, bem como do rodízio de funções e férias. Registre-se a importância da existência de um código de ética e de uma remuneração satisfatória.

Outro importante princípio é o da correção dos desvios identificados.

12.3. EVOLUÇÃO DO CONTROLE INTERNO

O sistema de controle interno da administração federal foi instituído pela Lei nº 4.320/1964.[6] Seu art. 76 previu que o Poder Executivo exerceria os três tipos de controle – prévio, concomitante e subsequente, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de

Contas. O art. 78 estabeleceu que além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

O Decreto-lei nº 200/1967 previu a existência em cada Ministério civil de um Órgão Central de planejamento, coordenação e controle financeiro, destinado a viabilizar a supervisão ministerial especialmente no que concerne a:

- Assegurar a observância da legislação federal.
- Coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação c a dos demais Ministérios.
- Fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos.
- Acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços.
- Fornecer ao órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro.
- Transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério.

Na Constituição de 1967, pela primeira vez é mencionado o controle interno, nos arts. 71 e 72, restrito, porém, ao âmbito do Poder Executivo e com as finalidades de:

- criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;
- acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento; e
- avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução do contratos.

Na Carta Política de 1988, conforme vimos no Capítulo 2, o art. 74 estabeleceu a obrigatoriedade dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterem, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

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; e

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Na forma do § 1º, os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

O controle interno também foi abordado na LOTCU, cujo art. 49 reproduz o art. 74 da CF. Já o art. 50 prevê que, no apoio ao controle externo, os órgãos integrantes do sistema de controle interno deverão exercer, dentre outras, as seguintes atividades:

- realizar auditorias nas contas dos responsáveis sob seu controle, emitindo relató certificado de auditoria e parecer; e
- alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure tomada de contas especial, sempre que tiver conhecimento de qualquer das ocorrências referidas no caput do art. 8º da LOTCU (omissão no dever de prestar contas etc.).

Por sua vez, o § 1º do art. 51 da LOTCU estabelece, a propósito da obrigatória ciência ao TCU de qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tenham tomado conhecimento os responsáveis pelo controle interno, que, na comunicação ao Tribunal, o dirigente do órgão competente indicará as providências adotadas para evitar ocorrências semelhantes. Dispõe o § 2º do mesmo artigo que verificada em inspeção ou auditoria, ou no julgamento de contas, irregularidade ou ilegalidade que não tenha sido comunicada tempestivamente ao Tribunal, e provada a omissão, o dirigente do órgão de controle interno, na qualidade de responsável solidário, ficará sujeito às sanções previstas para a espécie naquela Lei.

Ainda na LOTCU, o art. 52 define que o Ministro de Estado supervisor da área ou a autoridade de nível hierárquico equivalente emitirá, sobre as contas e o parecer do controle interno, expresso e indelegável pronunciamento, no qual atestará haver tomado conhecimento das conclusões nele contidas. Como observado no estudo sobre as tomadas e prestações de contas e TCEs, tal pronunciamento é peça indispensável na constituição do processo, na ausência da qual o mesmo deverá ser devolvido ao órgão de origem.

12.4. LRF E O CONTROLE INTERNO

A LRF também atribuiu importantes responsabilidades ao controle interno. Assim, em seu

art. 54 estabelece que os Relatórios de Gestão Fiscal, quadrimestrais, assinados pelos titulares dos Poderes e órgãos mencionados no seu art. 20 (Tribunal de Contas, Ministério Público e Tribunais Superiores) serão também assinados pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno.

Adiante, no art. 59, atribui ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, a fiscalização do cumprimento das normas de gestão fiscal, com ênfase no que se refere a:

I – atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
II – limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Resto a Pagar;
III – medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite;
IV – providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
V – destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da própria LRF; e
VI – cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Desse modo, cresceu a importância institucional do controle interno, tanto no que se refere às suas competências, como em relação a suas responsabilidades, em caso de inobservância dos preceitos de gestão fiscal responsável.

12.5. ORGANIZAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NO GOVERNO FEDERAL

A Lei nº 10.180/2001 organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Tal diploma deve ser estudado em conjunto com o Decreto nº 3.591/2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências, bem como suas alterações, especialmente o Decreto nº 6.692/2008, e, ainda, com o Decreto nº 8.910/2016, que aprovou a estrutura regimental da CGU.

No art. 21, a Lei estipula que o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como

instrumentos a auditoria e a fiscalização.

A norma define como órgão central do controle interno a Secretaria Federal de Controle Interno, abrangendo todos os órgãos do Poder Executivo, à exceção dos que são vinculados a órgãos setoriais de controle interno que integram a estrutura do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União, da Casa Civil da Presidência da República, cuja área de atuação alcança todos os órgãos integrantes da Presidência da República, da Vice-Presidência da República e do Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus do Ministério da Saúde.[7]

No entanto, o Decreto nº 3.591/2000, com as alterações do Decreto nº 4.304/2002, preceitua que integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

I – a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central, incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema;
II – as Secretarias de Controle Interno (Ciset) da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, como órgãos setoriais; e
III – as unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa.

É essa a estrutura que se encontra em operação, cabendo à Secretaria Federal de Controle Interno o desempenho das funções operacionais de competência do Órgão Central do Sistema, além das atividades de controle interno de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal excetuados aqueles jurisdicionados pelos órgãos setoriais.

A Comissão de Coordenação de Controle Interno – CCCI – é órgão colegiado de função consultiva do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, presidida pelo Chefe da Controladoria-Geral da União.

A Controladoria-Geral da União contará com o apoio dos Assessores Especiais de Controle Interno em cada Ministério, incumbidos de:

I. assessorar o Ministro de Estado nos assuntos de competência do Sistema de Controle Interno;
II. orientar os 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;
III. submeter à apreciação do Ministro de Estado os processos de tomada e de prestação de contas;

IV. auxiliar nos trabalhos de elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República;
V. acompanhar a implementação, pelos órgãos e pelas unidades, das recomendaçõ do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do Tribunal de Contas da União; e
VI. coletar informações dos órgãos da sua jurisdição, para inclusão de ações de controle nos planos e programas do órgão central do Sistema de Controle Interno, com vistas a atender às demandas dos Ministérios.

O referido Decreto prevê ainda que as entidades da Administração Pública Federal indireta deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle. A tais unidades de auditoria interna competirá o exame e a emissão de parecer sobre a prestação de contas anual da entidade e as tomadas de contas especiais.

Por sua vez, o Decreto nº 8.910/2016, que aprovou a estrutura regimental da CGU, definiu que esta é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, bem como do Sistema de Correição e das unidades de Ouvidoria, sendo dirigida pelo Ministro de Estado da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, e tem como competência:

I – adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal;
II – decisão preliminar acerca de representações ou denúncias fundamentadas que receber, indicando as providências cabíveis;
III – instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo, constituindo comissões, e requisição de instauração daqueles injustificadamente retardados pela autoridade responsável;
IV – acompanhamento de procedimentos e processos administrativos em curso em órgãos ou entidades da administração pública federal;
V – realização de inspeções e avocação de procedimentos e processos em curso na administração pública federal, para exame de sua regularidade, propondo a adoção de providências ou a correção de falhas;
VI – efetivação ou promoção da declaração da nulidade de procedimento ou processo administrativo e, se for o caso, da imediata e regular apuração dos fatos

envolvidos nos autos e na nulidade declarada;

VII – requisição de dados, informações e documentos relativos a procedimentos e processos administrativos já arquivados por autoridade da administração pública federal;

VIII – requisição a órgão ou entidade da administração pública federal de informações e documentos necessários a seus trabalhos ou atividades;

IX – requisição a órgãos ou entidades da administração pública federal de servidores ou empregados necessários à constituição de comissões, inclusive as que são objeto do disposto no inciso III, e de qualquer servidor ou empregado indispensável à instrução de processo ou procedimento;

X – proposição de medidas legislativas ou administrativas e sugestão de ações necessárias a evitar a repetição de irregularidades constatadas;

XI – recebimento de reclamações relativas à prestação de serviços públicos, em geral, e apuração do exercício negligente de cargo, emprego ou função na administração pública federal, quando não houver disposição legal que atribua competências específicas a outros órgãos; e

XII – execução das atividades de controladoria no âmbito do Poder Executivo federal.

De acordo com a norma, a CGU encaminhará à Advocacia-Geral da União e ao Ministério Público os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daqueles órgãos, bem assim provocará, sempre que necessária, a atuação do TCU, da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas.

12.5.1. Competências legais do controle interno

Segundo o art. 10 da estrutura regimental aprovada pelo Decreto nº 8.910/2016, compete à Secretaria Federal de Controle Interno:

I – exercer as atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal;

II – propor ao Ministro de Estado a normatização, a sistematização e a padronização dos procedimentos operacionais dos órgãos e das unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal;

III – coordenar as atividades que exijam ações integradas dos órgãos e das unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal;

IV – auxiliar o Ministro de Estado na supervisão técnica das atividades desempenhadas pelos órgãos e pelas unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal;

V – subsidiar o Ministro de Estado na verificação da consistência dos dados contidos no relatório de gestão fiscal previsto no art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

VI – auxiliar o Ministro de Estado na elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República, a ser encaminhada ao Congresso Nacional, conforme disposto no art. 84, caput, inciso XXIV, Constituição;

VII – avaliar o desempenho e supervisionar a consolidação dos planos de trabalho das unidades de auditoria interna das entidades da administração pública federal indireta;

VIII – verificar a observância dos limites e das condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;

IX – verificar o cumprimento dos limites de despesa com pessoal e avaliar a adoção de medidas para a eliminação do percentual excedente, nos termos dos art. 22 e art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

X – verificar a adoção de providências para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos limites de que trata o art. 31 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XI – verificar a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, consideradas as restrições constitucionais e aquelas da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XII – avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias;

XIII – avaliar a execução dos orçamentos da União;

XIV – fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e dos objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento;

XV – fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União;

XVI – realizar auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados e sobre a aplicação

de subvenções e renúncia de receitas;

XVII –realizar atividades de auditoria interna e fiscalização nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal, de recursos externos e demais sistemas administrativos e operacionais de órgãos e entidades sob sua jurisdição e propor melhorias e aprimoramentos na gestão de riscos e nos controles internos da gestão;

XVIII–apurar, em articulação com a Corregedoria-Geral da União e com a Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas, atos ou fatos ilegais ou irregulares praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais;

XIX –determinar a instauração de tomadas de contas especiais e promover o seu registro para fins de acompanhamento;

XX – zelar pela observância ao disposto no art. 29 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, por meio da supervisão e da coordenação da atualização e da manutenção dos dados e dos registros pertinentes;

XXI –promover capacitação nas áreas de controle, auditoria e fiscalização, sob a orientação da Secretaria-Executiva;

XXII –planejar, coordenar, supervisionar e realizar auditorias e fiscalizações e atuar em conjunto com outros órgãos na defesa do patrimônio público; e XXIII– apoiar, no âmbito de suas competências, as comissões de negociação de acordos de leniência.

Como se observa, no decreto as competências do controle interno são descritas de modo mais extensivo que na CF e na LOTCU.

Destaque-se que é responsabilidade do controle interno auxiliar o Ministro de Estado na elaboração da Prestação de Contas Anual do Presidente da República.

Outro ponto significativo é a atribuição de avaliar o desempenho das auditorias internas existentes em cada entidade da Administração Pública indireta, tais como o Banco do Brasil e a Petrobras. Essas entidades, em virtude da Lei das Sociedades Anônimas e de seus Estatutos Sociais dispõem de departamentos de auditoria interna, subordinados aos respectivos Conselhos de Administração. A concepção do sistema de controle interno atrai as auditorias internas para a supervisão do órgão central, sujeitando-as às suas orientações.

Finalmente, registre-se que a louvável intenção de fazer o controle interno criar condições – isto é, estimular e viabilizar o exercício do controle social em relação a programas governamentais financiados por recursos públicos federais – presente no inciso XI do art. 24 da Lei nº 10.180/2001, foi omitida no art. 10 do Decreto nº

8.910/2016".

No que diz respeito ao apoio ao controle externo, no Decreto nº 3.591/2000 define-se que ele, sem prejuízo do disposto em legislação específica, consiste no fornecimento de informações e dos resultados das ações do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Registre-se que, na disciplina do art. 18 da IN TCU nº 49/2005, os órgãos e as unidades do sistema de controle interno, com o objetivo de dar cumprimento à finalidade de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, deverão:

I – realizar auditorias e fiscalizações solicitadas pelo Tribunal de Contas da União, e prazo previamente estabelecido; e

II – fornecer ao Tribunal de Contas da União informações relativas ao planejamento, execução e resultados de suas ações.

Ademais, dispõe a Súmula nº 111 do TCU:

> **SÚMULA nº 111**
> Aos órgãos próprios do Controle Interno cabe baixar Instruções e Recomendações para o regular funcionamento do Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, de modo que se criem condições indispensáveis para assegurar eficácia ao Controle Externo.

EXEMPLOS DE RECOMENDAÇÃO DO TCU AO CONTROLE INTERNO

Acórdão nº 2.351/2006 – Plenário

Auditoria Operacional no Sistema de Contabilidade Federal Rel.: Min. Marcos Vilaça 9.8. recomendar à Secretaria Federal de Controle Interno que: 9.8.1. mantenha-se permanentemente informada das alterações realizadas no sistema contábil e nos sistemas operacionais que lhe dão suporte, com vistas ao pleno atendimento ao inciso VIII do art. 24 da Lei nº 10.180/2001; Acórdão nº 412/2007 – Plenário Relator: Ministro Ubiratan Aguiar 9.1. determinar à Controladoria-Geral da União, com base no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, que inclua no Programa de Sorteios Públicos todos os municípios da Federação, sem exceções com relação ao total da população, como vem ocorrendo atualmente com a exclusão prévia daqueles que possuem mais de 500.000 mil habitantes, redimensionando, se for o caso, a quantidade de municípios a serem fiscalizados em cada sorteio, de acordo com a capacidade operacional da Secretaria Federal de Controle Interno, a fim de que seja respeitado o princípio da impessoalidade inscrito no art. 37 da Constituição

Federal;

9.2. recomendar à Controladoria-Geral da União que:

9.2.1. aperfeiçoe os métodos estatísticos de seleção de amostras na sistemática de avaliação de programas de governo, com vistas a produzir análises que permitam inferências válidas para cada programa como um todo (visão sistêmica da política pública), de modo a averiguar a boa e regular execução dos mesmos e os resultados alcançados; 9.2.2. institua programa específico para fiscalização das empresas estatais, notadamente naquelas que administram ativos e executam despesas em montantes mais elevados, com vistas a focalizar o exercício do controle interno nas áreas de maior risco e materialidade; [...] 9.2.4. verifique quais são as possíveis formas de aumentar o potencial das auditorias de gestão para a detecção de irregularidades graves e danos ao erário, consignando, no Plano de Ação indicado no subitem 9.3 deste acórdão, as medidas concretas a serem adotadas pela entidade; [...] 9.3. determinar à Controladoria-Geral da União que encaminhe, no prazo de 60 (sessenta) dias, Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das providências, com vistas à implementação das determinações e recomendações constantes neste Acórdão, e os dados de contato do responsável (e respectivo substituto) pela implementação de cada medida;

Os responsáveis pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência de imediato ao TCU, sob pena de responsabilidade solidária. Nessa comunicação ao Tribunal de Contas da União, bem como naquelas encaminhadas ao Ministério Público Federal, o dirigente do órgão do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal indicará as providências adotadas pelas unidades e entidades responsáveis pelo ato irregular ou ilegal.

EXEMPLO DE REPRESENTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO AO TCU

Acórdão nº 411/2006 – Plenário

Rel.: Min. Valmir Campelo Irregularidades detectadas pela CGU. Relatório de Ação de Controle nº 00190. 002152/2004-1999. Contrato de Repasse nº 126.933/39-2001 (SIAFI nº 434618) PM Ariquemes/Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Fixação de prazo ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Também no mencionado Decreto, prevê-se uma função orientadora para o controle

interno, direcionada 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 exigência do art. 70 da CF.

O Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (IN-SFC/ MF nº 1/2001) classifica as atividades do controle interno como: precípuas, de apoio ao controle externo, de orientação, subsidiárias e complementares.

JURISPRUDÊNCIA DO STF

O STF considerou que a Controladoria-Geral da União – CGU tem atribuição para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos federais repassados, nos termos dos convênios, aos municípios. Ressaltou-se que a CGU poderia fiscalizar a aplicação de dinheiro da União onde quer que ele fosse aplicado, possuindo tal fiscalização caráter interno, porque exercida exclusivamente sobre
verbas oriundas do orçamento do Executivo destinadas a repasse de entes federados. Afastou-se, por conseguinte, a alegada invasão da esfera de atribuições do TCU, órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo, o qual se faria sem prejuízo do interno de cada Poder. "A Controladoria-Geral da União (CGU) pode fiscalizar a aplicação de verbas federais onde quer que elas estejam sendo aplicadas, mesmo que em outro ente federado às quais foram destinadas. A fiscalização exercida pela CGU é interna, pois feita exclusivamente sobre verbas provenientes do orçamento do Executivo." (RMS 25.943, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 24-11-2010, Plenário, DJE de 2-3-2011).

12.5.2. Objetivos do controle interno

De acordo com o Decreto nº 3.591/2000, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais.

Assim, o objetivo da avaliação do cumprimento das metas do Plano Plurianual é comprovar a conformidade da sua execução.

A finalidade da avaliação da execução dos programas de governo consiste na comprovação do nível de execução das metas, do alcance dos objetivos e da adequação do gerenciamento.

Por seu turno, a avaliação da execução dos orçamentos da União visa a comprovar a conformidade da execução com os limites e destinações estabelecidos na legislação pertinente.

Quanto à avaliação da gestão dos administradores públicos federais, seu objetivo é

comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e examinar os resultados no que concerne à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais.

Já o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União tem por finalidade aferir a sua consistência e a adequação dos controles internos.

12.5.3. Prerrogativas do controle interno

A exemplo do controle externo, nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.

O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno, no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

Aos dirigentes dos órgãos e das unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dos órgãos do Sistema de Contabilidade Federal, no exercício de suas atribuições, é facultado impugnar, mediante representação ao responsável, quaisquer atos de gestão realizados sem a devida fundamentação legal.

12.5.4. Normas relativas a servidores do controle interno

Uma importante previsão do art. 29 da Lei nº 10.180/2001 é a vedação da nomeação para o exercício de cargo, inclusive em comissão, no âmbito do sistema de controle interno, de pessoas que tenham sido, nos últimos cinco anos:

I – responsáveis por atos julgados irregulares por decisão definitiva do Tribunal de Contas da União, do Tribunal de Contas de Estado, do Distrito Federal ou de Município, ou ainda, por Conselho de Contas de Município;

II – punidas, em decisão da qual não caiba recurso administrativo, em processo disciplinar por ato lesivo ao patrimônio público de qualquer esfera de governo;

III – condenadas em processo criminal por prática de crimes contra a Administração Pública, capitulados nos Títulos II e XI da Parte Especial do Código Penal Brasileiro, na Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, e na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

Por conseguinte, a norma impede a nomeação até mesmo de indivíduo que tenha sido aprovado em concurso público para a carreira de controle interno, no caso de

enquadrar-se em alguma daquelas situações. Rigor semelhante tem sido observado em alguns editais de concursos públicos para Auditores e Procuradores de Tribunais de Contas Estaduais e Municipais.

O § 1º do mesmo artigo estende as vedações às nomeações para cargos em comissão que impliquem gestão de dotações orçamentárias, de recursos financeiros ou de patrimônio, na Administração direta e indireta dos Poderes da União, bem como para as nomeações como membros de comissões de licitações. O § 2º determina a exoneração dos servidores ocupantes de cargos em comissão que forem alcançados por aquelas hipóteses.

Ademais, prevê-se que o servidor atuando em órgão do sistema de controle interno deverá guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à autoridade competente, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

Finalmente, registre-se que os integrantes da carreira de Finanças e Controle observarão código de ética profissional específico aprovado pelo Presidente da República.

12.5.5. Controle interno dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público

Recorde-se que o caput do art. 70 da CF menciona os sistemas de controle interno de cada Poder. Até aqui temos tratado exclusivamente do controle interno do Poder Executivo.

No Legislativo, não há uma unidade central, existindo uma Secretaria de Controle Interno da Câmara de Deputados, subordinada à Mesa Diretora; e outra de idêntica denominação no Senado Federal, subordinada à respectiva Mesa Diretora.

No Judiciário, também não existe um sistema orgânico. O STF dispõe de uma Secretaria de Controle Interno, como órgão subordinado à sua Presidência. De igual modo, o STJ, o STM, o TSE e o TST. Inexiste articulação ou normatização de procedimentos entre essas unidades, em desacordo com a previsão constitucional.

Por sua vez, o Ministério Público da União conta com uma Auditoria Interna subordinada ao Procurador-Geral da República.

Em 1993 foi instituído o Conselho de Dirigentes do Controle Interno – DICON –, composto por representantes titulares de órgãos de Controle Interno dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União. Sua finalidade é promover a integração dos órgãos que o compõem, mediante a padronização, a racionalização e a atualização das normas e procedimentos de controle interno, o exame de soluções para matérias controversas e outras medidas inerentes ao

desempenho de suas funções.

12.5.6. Controle interno no Estatuto das Estatais

O Estatuto das Estatais (Lei nº 13.303/2016) atribuiu grande importância ao controle interno. Há previsão no art. 6º de que o estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção. As regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno são previstas no art. 9º e incluem:

I – ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana d práticas de controle interno;
II – área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos;
III – auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário.

O § 3º desse dispositivo estabelece que a auditoria interna deverá:

I – ser vinculada ao Conselho de Administração, diretamente ou por meio do Comitê de Auditoria Estatutário;
II – ser responsável por aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do processo de coleta, mensuração, classificação, acumulação, registro e divulgação de eventos e transações, visando ao preparo de demonstrações financeiras.

Ademais, a empresa pública e a sociedade de economia mista deverão possuir em sua estrutura societária Comitê de Auditoria Estatutário como órgão auxiliar do Conselho de Administração, ao qual se reportará diretamente. Entre outras atribuições, competirá ao Comitê de Auditoria Estatutário supervisionar as atividades desenvolvidas nas áreas de controle interno, de auditoria interna e de elaboração das demonstrações financeiras da empresa pública ou da sociedade de economia mista e monitorar a qualidade e a integridade dos mecanismos de controle interno, das demonstrações financeiras e das informações e medições divulgadas pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista.

A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão divulgar as atas das

reuniões do Comitê de Auditoria Estatutário. Caso o Conselho de Administração considere que a divulgação da ata possa pôr em risco interesse legítimo da empresa pública ou da sociedade de economia mista, a empresa pública ou a sociedade de economia mista divulgará apenas o extrato das atas, mas tal restrição não será oponível aos órgãos de controle, que terão total e irrestrito acesso ao conteúdo das atas do Comitê de Auditoria Estatutário, observada a transferência de sigilo.

12.6. TÉCNICAS E OBJETO DE TRABALHO DO CONTROLE INTERNO

12.6.1. Técnicas

Conforme o art. 4º do Decreto nº 3.591/2000, as técnicas de trabalho do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal são a auditoria e a fiscalização. Nessa conceituação, a auditoria visa a avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; e a fiscalização visa a comprovar se o objeto dos programas de governo corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido, guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle são eficientes.

São definidos como tipos de auditoria:

- Auditoria de Avaliação de Gestão;
- Auditoria de Acompanhamento de Gestão;
- Auditoria Contábil;
- Auditoria Operacional; e
- Auditoria Especial.

As auditorias podem ser executadas das seguintes formas:

I. Direta – quando executada por servidores em exercício nos órgãos e unidades d Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, sendo subdividas em:
   a) centralizada – executada exclusivamente por servidores em exercício nos Órgão Central ou setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.
   b) descentralizada – executada exclusivamente por servidores em exercício na unidades regionais ou setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.
   c) integrada – executada conjuntamente por servidores em exercício nos Órgã

Central, setoriais, unidades regionais e/ou setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

II. Indireta – quando executada com a participação de servidores não lotados nos órgãos e unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que desempenham atividades de auditoria em quaisquer instituições da Administração Pública Federal ou entidade privada, classificando-se em:
   a) compartilhada – coordenada pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal com o auxílio de órgãos/instituições públicas ou privada.
   b) terceirizada – executada por instituições privadas, ou seja, pelas denominadas empresas de auditoria externa.

III. Simplificada – quando realizada com informações obtidas por meio de exame de processos e por meio eletrônico, específico das unidades ou entidades federais, cujo custo-benefício não justifica o deslocamento de uma equipe para o órgão. Essa forma de execução de auditoria pressupõe a utilização de indicadores de desempenho que fundamentam a opinião do agente executor das ações de controle.

As fiscalizações são executadas pelas mesmas formas da auditoria, com exceção da simplificada.

IMPORTANTE

Para o controle interno, os conceitos de auditoria e fiscalização são distintos dos do TCU. No TCU, como visto no Capítulo 11, item 11.2, a auditoria é um dos instrumentos de fiscalização. Para o controle interno, nos termos do Decreto nº 3.591/2000, auditoria e fiscalização são distintas técnicas de trabalho para a consecução de suas finalidades. Para a CGU, há cinco espécies de auditoria (Avaliação de Gestão, Acompanhamento de Gestão, Contábil, Operacional e Especial). Para o TCU, há duas grandes categorias: as Auditorias Operacionais e as Auditorias de Conformidade. De acordo com a IN SFC nº 01/2001, para o controle interno, a Auditoria Operacional consiste em avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional, ou parte dele, das unidades ou entidades da administração pública federal, programas de governo, projetos, atividades, ou segmentos destes, com a finalidade de emitir uma opinião sobre a gestão quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade, procurando auxiliar a administração na gerência e nos resultados, por meio de recomendações, que visem aprimorar os procedimentos, melhorar os controles e aumentar a

responsabilidade gerencial. Assim, a auditoria operacional para a CGU é distinta da auditoria operacional para o TCU, vista no Capítulo 11. Ademais, as espécies de auditoria para a CGU são diferentes das espécies de auditoria para o TCU!

As Técnicas de Auditoria são o conjunto de processos e ferramentas operacionais de que se serve o controle interno para a obtenção de evidências, as quais devem ser suficientes, adequadas, relevantes e úteis para conclusão dos trabalhos, podendo ser:

- Indagação Escrita ou Oral;
- Análise Documental;
- Conferência de Cálculos;
- Confirmação Externa;
- Exame dos Registros;
- Correlação das Informações Obtidas;
- Inspeção Física;
- Observação das Atividades e Condições;
- Corte das Operações ou "Cut-Off "; e
- Rastreamento.

Na fiscalização, aplicam-se as seguintes técnicas:

- Indagação Escrita ou Oral;
- Análise Documental;
- Conferência de cálculos;
- Confirmação Externa;
- Exame dos Registros;
- Correlação das Informações Obtidas;
- Inspeção Física;
- Observação das Atividades e Condições; e
- Teste laboratorial.

São critérios de análise nos trabalhos do controle interno, especialmente na etapa de planejamento, a materialidade, a relevância e a criticidade.

Conforme o referido Manual, materialidade refere-se ao montante de recursos orçamentários ou financeiros alocados por uma gestão, em um específico ponto de controle (unidade, sistema, área, processo, programa ou ação) objeto dos exames de

auditoria ou fiscalização.

Por sua vez, a relevância representa a importância relativa ou papel desempenhado por uma determinada questão, situação ou unidade, existentes em um dado contexto.

A criticidade significa o quadro de situações críticas efetivas ou potenciais a auditar ou fiscalizar, identificadas em uma determinada unidade ou programa.

12.6.2. Instrumental de trabalho

O instrumental de trabalho do controle interno é composto de:

Papéis de Trabalho – documentos que fundamentam as informações obtidas nos trabalhos de auditoria e fiscalização, podendo ser por ele elaborados ou obtidos de qualquer outra fonte.

Notas – documentos destinados a dar ciência ao gestor da área examinada, no decorrer dos exames, das impropriedades ou irregularidades constatadas ou apuradas no desenvolvimento dos trabalhos com a finalidade de obter a manifestação dos agentes sobre tais fatos ou sobre outras situações que necessitem de esclarecimentos formais.

Solicitações de Auditoria – documentos utilizados para formalizar pedidos de documentos, informações e justificativas, emitidos pelo servidor ou equipe antes ou durante o desenvolvimento dos trabalhos de campo.

Relatórios – documentos dirigidos às autoridades competentes, que exprimem o resultado dos trabalhos realizados.

Registro das Constatações – documentos elaborados de forma concisa, com base nos relatórios, destinados ao registro das verificações significativas detectadas no desenvolvimento dos trabalhos, com a finalidade de alimentar um banco de dados sobre o órgão ou entidade.

Certificado – documento que representa a opinião do Sistema de Controle Interno sobre a exatidão e regularidade, ou não, da gestão e a adequacidade, ou não, das peças examinadas, devendo ser assinado pelo Coordenador-Geral ou Gerente Regional de Controle Interno, ou ainda, autoridades de nível hierárquico equivalentes nos órgãos e unidades setoriais do controle interno.

Parecer do dirigente do órgão de controle interno – documento que formaliza a avaliação conclusiva do controle interno sobre a gestão examinada, para que os autos sejam submetidos à autoridade ministerial, sendo peça obrigatória nos processos de tomada e prestação de contas, que serão remetidos ao TCU.

12.6.3. Objeto de exame

Segundo o Manual do Sistema de Controle Interno, constituem objetos de exames realizados nos órgãos da Administração Direta, entidades da Administração Indireta

Federal e entidades privadas:

I. os sistemas administrativos e operacionais de controle interno administrativo utilizados na gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e de pessoal;
II. a execução dos planos, programas, projetos e atividades que envolvam aplicaçã de recursos públicos federais;
III. a aplicação dos recursos do Tesouro Nacional transferidos a entidades públicas c privadas;
IV. os contratos firmados por gestores públicos com entidades públicas ou privadas para prestação de serviços, execução de obras e fornecimento de materiais;
V. os processos de licitação, sua dispensa ou inexigibilidade;
VI. os instrumentos e sistemas de guarda e conservação dos bens e do patrimônio sob responsabilidade das unidades da Administração Direta e entidades da Administração Indireta Federal;
VII. os atos administrativos que resultem direitos e obrigações para o Poder Público Federal, em especial, os relacionados com a contratação de empréstimos internos ou externos, assunção de dívidas, securitizações e concessão de avais;
VIII. a arrecadação, a restituição e as renúncias de receitas de tributos federais;
IX. os sistemas eletrônicos de processamento de dados, suas informações de entrad e de saída, objetivando constatar: a) segurança física do ambiente e das instalações do centro de processamento de dados; b) segurança lógica e a confidencialidade nos sistemas desenvolvidos em computadores de diversos portes; c) eficácia dos serviços prestados pela área de informática; d) eficiência na utilização dos diversos computadores existentes na entidade;
X. verificação do cumprimento da legislação pertinente;
XI. os processos de Tomadas de Contas Especial, sindicância, inquéritos administrativos e outros atos administrativos de caráter apuratório;
XII. os processos de admissão e desligamento de pessoal e os de concessão de aposentadoria, reforma e pensão; e
XIII. os projetos de cooperação técnica com organismos internacionais e projetos de financiamento ou doação de organismos multilaterais de crédito com qualquer órgão ou entidade no país.

Verifica-se, assim, a amplitude da atuação do controle interno.
Nos termos da IN TCU nº 55/2007, alterada pela IN TCU nº 64/2010, o órgão de

controle interno deverá emitir parecer quanto à legalidade dos atos de admissão e de concessão cadastrados pelos órgãos de pessoal a ele vinculados, cabendo-lhe diligenciar ao órgão de pessoal quando verificar inexatidão ou insuficiência dos dados recebidos. Em seu exame, o órgão de controle interno deverá cotejar os dados previamente cadastrados pelo órgão de pessoal com aqueles constantes dos respectivos processos e nas correspondentes fichas financeiras referentes ao mês de emissão do ato. Se a unidade técnica responsável no TCU observar forte indício de irregularidade em ato sujeito a registro cadastrado no Sistema Sisac, mas ainda não disponibilizado ao Tribunal, poderá ser expedida diligência ao órgão de controle interno para que providencie a disponibilização do ato, com o respectivo parecer, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data de recebimento da diligência.

12.7. ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO EM PROCESSOS DE CONTAS E TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS

O órgão de controle interno competente encaminhará ou colocará à disposição do Tribunal, em cada exercício, por meio de acesso a banco de dados informatizado, o rol de responsáveis e suas alterações, com a indicação da natureza da responsabilidade de cada um, além de outros documentos ou informações necessários, na forma prescrita em ato normativo (RITCU: art. 190).

O mencionado ato é a IN TCU nº 63/2010 e suas alterações, complementada pelas DNs TCU nºs 154/2016 e 156/2016.

O art. 13 da referida IN dispõe que, entre outras, serão peças necessárias em todos os processos de contas:

- relatório de auditoria de gestão, emitido pelo órgão de controle interno competente;
- certificado de auditoria, emitido pelo órgão de controle interno competente;
- parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno competente; e
- pronunciamento expresso do ministro de estado supervisor da unidade jurisdicionada, ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, atestando haver tomado conhecimento das conclusões contidas no parecer do dirigente do órgão de controle interno competente sobre o desempenho e a conformidade da gestão da unidade supervisionada.

Segundo o § 3º do art. 13 da IN TCU nº 63/2010, os relatórios de auditoria de gestão, elaborados pelos órgãos de controle interno, devem ser compostos dos achados devidamente caracterizados pela indicação da situação encontrada e do critério adotado

e suportados por papéis de trabalho, mantidos em arquivos à disposição do Tribunal.

Por seu lado, o inciso III do art. 16 da DN TCU nº 156/2016 estipula que órgãos de controle interno devem detalhar no relatório de auditoria a metodologia utilizada para a avaliação dos conteúdos da gestão da unidade auditada e, quando for o caso, para a escolha de amostras.

Os pareceres do Controle Interno não têm o condão de vincular ou afastar a competência exclusiva deste Tribunal, outorgada pela Constituição Federal (arts. 70 e 71) e pela Lei Orgânica nº 8.443/1992, para julgar a regular aplicação dos recursos públicos federais.

DÚVIDA FREQUENTE

As contas aprovadas pelo controle interno podem ser consideradas irregulares pelos Tribunais de Contas? Sim. Inexiste qualquer vinculação entre a manifestação do controle interno e o julgamento das contas pela Corte competente. Via de regra, ocorre a coincidência das conclusões entre os controles interno e externo, mas há total independência entre as instâncias. "A aprovação de contas pelo Sistema de Controle Interno não afasta a atribuição constitucional deste Tribunal consistente na verificação da regularidade da utilização de recursos públicos federais. Esta Corte de Contas [...] não está adstrita ao juízo firmado pelo Controle Interno. Possui ampla capacidade de deliberação e exerce a privativa jurisdição sobre os responsáveis pelos valores repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres a estado, ao Distrito Federal ou a município, ex vi do disposto no art. 71, inciso VI, da Carta Política." (Acórdão nº 1.968/2006 – 1ª Câmara – Rel.: Min. Augusto Nardes)

Segundo o art. 20-B do Decreto nº 3.591/2000, com as alterações do Decreto nº 5.481/2005, os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal, sujeitos a tomada e prestação de contas, darão ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, ao relatório de gestão, ao relatório e ao certificado de auditoria, com parecer do órgão de controle interno, e ao pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, em até trinta dias após envio ao Tribunal de Contas da União. Essa divulgação deverá ressalvar a circunstância das contas estarem sujeitas a julgamento pelo Tribunal de Contas da União, independentemente das manifestações emanadas do órgão de controle interno; bem como assegurar aos dirigentes responsáveis pelos atos de gestão em que tenham sido apontadas irregularidades ou impropriedades a difusão, pelo mesmo meio adotado para a

divulgação dos relatórios referidos no caput, dos esclarecimentos e justificativas prestados ao órgão de controle interno durante a fase de apuração.

Por sua vez, o art. 7º, VII, b) da LAI assegura o direito à obtenção de informações relativas ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

EXEMPLO DE JULGAMENTO PELO TCU DIVERGENTE DAS CONCLUSÕES DO CONTROLE INTERNO

ACÓRDÃO nº 2.293/2006 – TCU – 1ª CÂMARA

Interessada: Procuradoria Regional da República – 2ª Região Órgão: Prefeitura Municipal de Santa Maria Madalena/RJ Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO NO RIO DE JANEIRO. RECURSOS FEDERAIS. CONVÊNIO. IRREGULARIDADES. DESVIO. RESSARCIMENTO DOS RECURSOS À UNIÃO. AUDIÊNCIA. 1. O Tribunal de Contas da União não está vinculado ao exame empreendido pelo órgão repassador.

12.8. OPINIÃO DO CONTROLE INTERNO

A opinião do controle interno poderá ser expressa por meio de Relatório, Nota, Certificado e Parecer.

O Relatório e a Nota são de responsabilidade do servidor ou equipe encarregada de atividade de auditoria ou fiscalização.

O Certificado de Auditoria será emitido em processos de contas. Existem três hipóteses de Certificado:

- Certificado de Regularidade;
- Certificado de Regularidade com Ressalvas; e
- Certificado de Irregularidade.

O Certificado será assinado pelo Coordenador-Geral ou Gerente Regional de Controle Interno, ou ainda, autoridades hierárquicas equivalentes nos órgãos e unidade setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

O Parecer também receberá a assinatura de um desses dirigentes.

Na definição do Manual do Controle Interno, a impropriedade consiste em falhas de natureza formal de que não resulte dano ao erário, porém evidencia-se a não observância aos princípios de legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e

economicidade; ao passo que a irregularidade é caracterizada pela não observância desses princípios, constatando a existência de desfalque, alcance, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo quantificável para o Erário.

Cabe destacar que o controle interno propicia a audiência do auditado. Assim, durante os trabalhos de campo, a equipe dará conhecimento das ocorrências identificadas, aos responsáveis pelas áreas auditadas, solicitando destes os devidos esclarecimentos e manifestações formais sobre as constatações preliminares. Concluídos os trabalhos de campo, o titular do órgão ou unidade do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal responsável pela realização da auditoria dará conhecimento formal do Relatório prévio ao dirigente máximo da unidade/entidade auditada, fixando prazo mínimo de cinco dias úteis a partir da data de recebimento para manifestação. A partir daí, os Relatórios deverão registrar as manifestações apresentadas pelos gestores.

A LDO para 2017 (Lei nº 13.408/2016) pelos Poderes, pelo Ministério Público da União e pela Defensoria Pública da União, no sítio de cada unidade jurisdicionada ao Tribunal de Contas da União, dos seguintes documentos: Relatório de Gestão, Relatório e Certificado de Auditoria, Parecer do órgão de controle interno e pronunciamento do Ministro de Estado supervisor, ou da autoridade de nível hierárquico equivalente responsável pelas contas, integrantes das respectivas tomadas ou prestações de contas, em até trinta dias após seu envio ao Tribunal.

IMPORTANTE

São distintas as conclusões dos certificados e pareceres do controle interno em relação às de auditorias independentes. Nas auditorias independentes os pareceres podem ser: ☐ sem ressalva; ☐ com ressalva; ☐ adverso; e ☐ com abstenção de opinião. Tais conclusões não se aplicam às auditorias realizadas pelas unidades de controle interno.

12.9. OBRIGATORIEDADE DA ESTRUTURAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Jacoby Fernandes[8] sustenta a obrigatoriedade da instituição de sistemas de controle interno em todas as unidades federadas, com o que concordamos. Acentua, e com razão, que não basta uma estrutura formal dentro do organograma administrativo. É necessário, para efetivamente cumprir sua importante missão, que o controle interno esteja devidamente aparelhado, com servidores de carreira, adequadamente remunerados e motivados.

Nos últimos anos, diversos estados, a exemplo de Santa Catarina, estruturaram

legalmente a carreira de controle interno e realizaram concursos públicos para o provimento dos cargos. O Município do Rio de Janeiro em 1993 instituiu sua Controladoria, com resultados positivos. O Estado do Rio de Janeiro, contudo, até 2006 manteve um simulacro de "Secretaria de Controle", a um só tempo, ineficiente e burocrática, sem carreira e sem servidores concursados. No Rio Grande do Sul, a Contadoria e Auditoria Geral do Estado tem a seu encargo o controle interno dos três poderes estaduais.

Diversos Tribunais de Contas dos Estados têm recomendado a adequada instituição do controle interno e até multado Chefes de Executivo que se omitiram desse dever.

12.10. CONTROLE INTERNO E AUDITORIAS PRIVADAS

O Decreto nº 3.591/2000 admite a hipótese de contratação de empresas privadas de auditoria pelos órgãos ou pelas entidades da Administração Pública Federal indireta desde que comprovada, junto ao Ministro supervisor e ao Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a impossibilidade de execução dos trabalhos de auditoria diretamente pela Secretaria Federal de Controle Interno ou órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

12.11. CGU E A LEI ANTICORRUPÇÃO

A Lei nº 12.846/2013, alcunhada como Lei Anticorrupção, dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Um dos seus principais aspectos a serem destacados é a possibilidade de punição às pessoas jurídicas, ou seja, as empresas, e não apenas às pessoas físicas de seus sócios, diretores, gerentes e funcionários. Assim, a empresa que se beneficiar de atos de corrupção de agentes públicos poderá ser duramente penalizada. Anteriormente, eventuais sanções só podiam ser imputadas aos prepostos de tais empresas.

São previstos como atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente:

I – prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II – comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III – comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar

ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV – no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública.

V – dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

Entre as penalidades previstas estão: multa proporcional ao faturamento bruto da empresa no último exercício e nunca inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; suspensão ou interdição parcial de suas atividades; e dissolução compulsória da pessoa jurídica.

A norma conferiu à CGU, no âmbito do Poder Executivo federal, competência concorrente com a autoridade máxima de cada órgão ou entidade para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento na Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento. Ademais, competem à CGU a apuração, o processo e o julgamento[9] dos atos ilícitos previstos nesta Lei, praticados contra a administração pública estrangeira, observado o disposto no artigo 4º da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais

Internacionais, promulgada pelo Decreto nº 3.678/2000.

Um ponto bastante controverso da norma é a possibilidade de celebração de acordos de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos na Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

> I – a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e II – a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º (publicação extraordinária da decisão condenatória) e no inciso IV do art. 19 (proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de um e máximo de cinco anos) e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.

Todavia, o acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado. Em caso de descumprimento do acordo de leniência, a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de três anos contados do conhecimento pela administração pública do referido descumprimento.

Outra hipótese prevista é a celebração de acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na Lei nº 8.666/1993, com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas em seus arts. 86 a 88 (multa de mora, advertência, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a dois anos; declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

Em relação aos acordos de leniência, a Lei definiu que a Controladoria-Geral da União – CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira.

Outro ponto controverso da denominada Lei Anticorrupção é que ela em nenhum momento menciona os Tribunais de Contas. Assim, atribuiu funções de julgamento a um órgão de controle interno e desconsiderou a existência de Cortes especializadas em julgar irregularidades administrativas.

Com fulcro nas suas competências constitucionais e legais, e considerando o poder

regulamentar previsto no art. 3º de sua Lei Orgânica, o TCU editou a IN TCU nº 74/2015, que dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei nº 12.846/2013. A IN TCU nº 74/2015 prevê cinco fases de análise dos eventuais acordos de leniência celebrados no âmbito federal. A cada etapa, o TCU deverá se pronunciar sobre a legalidade, legitimidade e economicidade dos termos do acordo. A apreciação do Tribunal sobre as etapas que compõem a celebração de acordos de leniência dar-se-á em Sessão Plenária Extraordinária Reservada e constituirá condição necessária para a eficácia dos atos subsequentes.

A Lei nº 12.846/2013 foi regulamentada pelo Decreto nº 8.420/2015. Ademais, diversos de seus dispositivos foram alterados durante a vigência da Medida Provisória nº 703/2016, encerrada sem ter sido renovada ou merecido conversão em lei pelo Congresso Nacional. Posteriormente, os procedimentos para celebração de acordos de leniência foram definidos pela Portaria Interministerial CGU/AGU nº 2.278/2016.

Um episódio interessante foi que, com base nessa MP, a CGU impetrou no STF o Mandado de Segurança 34.031 contra o TCU, que exigia informações sobre acordo de leniência em curso no âmbito da Operação Lava-Jato. Em medida cautelar, o Ministro Gilmar Mendes concedeu a segurança.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 483/2017 – Plenário (Acompanhamento, Relator Mininstro Bruno Dantas)

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AUDITORIA DE CONFORMIDADE NOS CONTRATOS DE ELETROMECÂNICA DA UTN DE ANGRA 3. FRAUDE À LICITAÇÃO. ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS DAS EMPRESAS ENVOLVIDAS. CONFIRMAÇÃO DOS FATOS POR PARTE DE UMA DAS RESPONSÁVEIS E EFETIVA CONTRIBUIÇÃO PARA AS APURAÇÕES EM CURSO. CONSIDERAÇÕES ACERCA DO REFLEXO NOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO DOS ACORDOS FIRMADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ATENUAÇÃO DA PENA EM VIRTUDE DA COLABORAÇÃO PARAS AS APURAÇÕES EM CURSO. APLICAÇÃO ÀS EMPRESAS CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO, EMPRESA BRASILEIRA DE ENGENHARIA, TECHINT ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO E UTC ENGENHARIA DA SANÇÃO DE INIDONEIDADE PARA PARTICIPAR DE LICITAÇÕES PROMOVIDAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL PELO PRAZO DE CINCO ANOS. SOBRESTAMENTO DO JULGAMENTO EM RELAÇÃO ÀS EMPRESAS CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO CAMARGO CORRÊA, CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ E CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT ATÉ QUE O TRIBUNAL

APRECIE MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ACERCA DE COMPROMISSO DAS EMPRESAS DE COLABORAR COM OS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO. 1. Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança exigem que as instituições estatais atentem para o compromisso assumido nos acordos de colaboração e leniência celebrados com outros órgãos, considerando que a sanção premial estipulada é a contraprestação ao adimplemento da obrigação por parte do colaborador.

2. Além do nível de gravidade dos ilícitos, da materialidade envolvida, do grau de culpabilidade do agente e das circunstâncias do caso concreto, o Tribunal pode considerar na dosimetria da pena o fornecimento de informações que venham a contribuir com as apurações e o reconhecimento da participação nos ilícitos.

3. Com fundamento no art. 157, caput, do Regimento Interno, o Tribunal de Contas da União pode sobrestar a apreciação da matéria e, consequentemente, a aplicação da sanção de inidoneidade até que as empresas que celebraram acordo de leniência firmem novo compromisso junto ao Ministério Público Federal no intuito de contribuir com as apurações do processo de controle externo.

12.12. CGU E O ACESSO A INFORMAÇÕES

A Lei de Acesso a Informações (Lei nº 12.527/2011) atribui à CGU a competência de decidir recursos apresentados caso seja negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal. Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto na LAI.

12.13. CGU E O CONFLITO DE INTERESSES

A Lei nº 12.813/2013 dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. A norma atribui à CGU competência para:

I – estabelecer normas, procedimentos e mecanismos que objetivem prevenir ou impedir eventual conflito de interesses;

II – avaliar e fiscalizar a ocorrência de situações que configuram conflito de interesse e determinar medidas para a prevenção ou eliminação do conflito;

III – orientar e dirimir dúvidas e controvérsias acerca da interpretação das normas que regulam o conflito de interesses;

IV – manifestar-se sobre a existência ou não de conflito de interesses nas consultas a

elas submetidas;

V – autorizar o ocupante de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal a exercer atividade privada, quando verificada a inexistência de conflito de interesses ou sua irrelevância;

VI – dispensar a quem haja ocupado cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal de cumprir o período de impedimento, quando verificada a inexistência de conflito de interesses ou sua irrelevância;

VII – dispor, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre a comunicação pelos ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal de alterações patrimoniais relevantes, exercício de atividade privada ou recebimento de propostas de trabalho, contrato ou negócio no setor privado; e

VIII –fiscalizar a divulgação da agenda de compromissos públicos.

Tais competências são compartilhadas com a Comissão de Ética Pública, instituída no âmbito do Poder Executivo federal, que atuará nos casos que envolvam os ocupantes dos seguintes cargos e empregos:

I – de ministro de Estado;

II – de natureza especial ou equivalentes;

III – de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e IV – do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes.

A CGU atuará nos demais casos, a saber: ocupantes de cargos ou empregos cujo exercício proporcione acesso a informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro.

Assim, o ocupante de cargo ou emprego no Poder Executivo federal deve agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada e, em caso de dúvida sobre como prevenir ou impedir situações que configurem conflito de interesses, deverá consultar a Comissão de Ética Pública ou a Controladoria-Geral da União, conforme o caso.

Ademais, referidos agentes deverão enviar à Comissão de Ética Pública ou à Controladoria-Geral da União, conforme o caso, anualmente, declaração com informações sobre situação patrimonial, participações societárias, atividades econômicas ou profissionais e indicação sobre a existência de cônjuge, companheiro ou parente, por

consanguinidade ou afinidade, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, no exercício de atividades que possam suscitar conflito de interesses.

Por seu turno, as unidades de recursos humanos, ao receber a comunicação de exercício de atividade privada ou de recebimento de propostas de trabalho, contrato ou negócio no setor privado, deverão informar ao servidor e à Controladoria-Geral da União as situações que suscitem potencial conflito de interesses entre a atividade pública e a atividade privada do agente.

12.14. PARA SABER MAIS

Recomenda-se consultar a página na Internet da Controladoria-Geral da União (www.cgu.gov.br). É importante a leitura dos seguintes normativos:

- Lei nº 10.180/2001;
- Decreto nº 3.591/2000 e suas alterações; e
- Instrução Normativa SFC/MF nº 1, de 6/4/2001 (Manual do Sistema de Controle Interno) e suas alterações.

Outra página interessante é a da Controladoria do Município do Rio de Janeiro: http://www.rio.rj.gov.br/cgm.

Duas leituras recomendadas são Os controles externo e interno da Administração Pública, de Evandro Martins Guerra, Editora Fórum, 2005, e Controladoria no setor público, de Ana Carla Bliacheriene, Marcos Vinicius de Azevedo Braga e Renato Jorge Brown Ribeiro (coords.), Editora Fórum, 2016.

---

1 Direito administrativo brasileiro. 22. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 577 e 608.

2 A função controle na Administração Pública orçamentária. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 2. ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 126.

3 Tribunal de Contas – evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006, 50.

4 Curso de direito constitucional positivo. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 752.

5 O Decreto nº 8.910/2016 alterou a sua denominação para Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Ge da União, mantendo a sigla CGU.

6 Ao contrário do propagado por alguns autores, a Lei nº 4.320/1964 não foi obra da ditadura militar, tendo a sua sançã sido um dos últimos atos do presidente João Goulart antes do golpe de 1º de abril de 1964.

7 O Denasus foi incluído como órgão setorial pela Medida Provisória nº 765/2016.

8 Op. cit. p. 90.

9 Há questionamentos quanto à constitucionalidade desta expressão.

Capítulo **13**

Direito de Defesa

https://youtu.be/z3kU7cn0XXU



Como se exerce o direito de defesa nos Tribunais de Contas? Que princípios são aplicáveis ao exercício do direito de defesa? Quais os recursos possíveis em processos no TCU? Existe direito de defesa em sede de parecer prévio sobre as Contas de Governo? O que significa exame de admissibilidade? Há prescrição nos processos de controle externo?

13.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E PRINCÍPIOS

Em todos os processos julgados pelos Tribunais de Contas é assegurado o direito de defesa a todas as pessoas, físicas ou jurídicas, consideradas responsáveis por irregularidades ou por atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos. O direito de defesa decorre diretamente dos preceitos democráticos expressos na Carta Magna, especialmente o inciso LV do art. 5º:

> aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

No art. 31 da LOTCU tal princípio ficou assim explicitado:

> Art. 31. Em todas as etapas do processo de julgamento de contas será assegurada ao responsável ou interessado ampla defesa.

Desse modo, a ampla defesa é assegurada também ao interessado – ou seja, qualquer pessoa que possa ter direito afetado pela decisão, por exemplo, uma empresa contratada – e não apenas ao agente público responsável.

Neste capítulo estudaremos as diversas formas pelas quais poderá se manifestar o contraditório e exercer a ampla defesa nas diversas etapas do processo no TCU. Como assinala Ferraz:[1]

> o direito de defesa envolve a prática de uma série de atos que vão desde a informação sobre o andamento do processo, ao direito de recorrer da decisão que se lhe afigure desfavorável.

Dallari[2] enfatiza a necessidade de a defesa ser prévia, distinguindo-a do direito de recorrer:

> Sempre que o patrimônio jurídico e moral de alguém puder ser afetado por uma decisão administrativa deve a ele ser proporcionada a possibilidade de exercitar a ampla defesa, que só tem sentido em sua plenitude se for produzida previamente à decisão, para que possa ser conhecida e efetivamente considerada pela autoridade competente para decidir. O direito de defesa não se confunde com o direito de recorrer,

Acerca do direito de defesa nos Tribunais de Contas, assim manifestou-se o Excelso Pretório:

> A incidência imediata das garantias constitucionais referidas dispensariam previsão legal expressa de audiência dos interessados; de qualquer modo, nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da aplicação subsidiária da lei geral de processo administrativo federal (Lei nº 9.784/1999), que assegura aos administrados, entre outros, o direito a "ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos (art. 3º, II), formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente". A oportunidade de defesa assegurada ao interessado há de ser prévia à decisão, não lhe suprindo a falta a admissibilidade de recurso, mormente quando o único admissível é o de reexame pelo mesmo plenário do TCU, de que emanou a decisão (MS 23.550, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 31/10/2001).

Destarte, caso haja determinação que afete a vida funcional de

servidores/empregados públicos, como, por exemplo, supressão de vantagem ou anulação da admissão por ausência de prévio concurso, deverá haver notificação prévia dos afetados para o estabelecimento do contraditório.

Atente-se, todavia, para a peculiaridade que, consoante entendimento pacífico no TCU, fundamentado no parágrafo único do art. 70 da Constituição da República, compete ao gestor dos recursos públicos o ônus da prova. Tal interpretação encontra fundamento no art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967 e no art. 66 do Decreto nº 93.872/1966, que dispõem:

Decreto-lei nº 200/1967:

> Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes.

Decreto nº 93.872/1966:

> Art. 66. Quem quer que receba recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, para realizar pesquisas, desenvolver projetos, estudos, campanhas e obras sociais ou para qualquer outro fim, deverá comprovar o seu bom e regular emprego, bem como os resultados alcançados.

O posicionamento foi confirmado pela jurisprudência do STF, nos autos do MS 20.335/DF (Relator: Min. Moreira Alves):

> Mandado de segurança contra o Tribunal de Contas da União. Contas julgadas irregulares. Aplicação da multa prevista no artigo 53 do Decreto-lei 199/67. A multa prevista no artigo 53 do Decreto-lei 199/67 não tem natureza de sanção disciplinar. Improcedência das alegações relativas a cerceamento de defesa. Em direito financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público. Coincidência, ao contrário do que foi alegado, entre a acusação e a condenação, no tocante a irregularidade da licitação. Mandado de segurança indeferido. (grifos nossos)

EXEMPLO DE CONDENAÇÃO POR NÃO COMPROVAÇÃO

Acórdão nº 497/2011 – Primeira Câmara (Município de Ibirataia/BA) Relator: Ministro Marcos Bemquerer Sumário – TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO

COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS PELA FUNASA MEDIANTE CONVÊNIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. 1. O ônus de comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente a regularidade dos gastos efetuados com os objetivos pactuados, bem assim o nexo de causalidade entre estes e as verbas federais repassadas.

2. Julgam-se irregulares as contas, com a imposição de débito e multa, quando o gestor não comprova o correto emprego dos dinheiros públicos na finalidade para o qual se destinavam.

Tal entendimento, todavia, não se aplica aos processos de fiscalização (Acórdão nº 1.619/2004 – Plenário; Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues).

EXEMPLO EM QUE O ÔNUS DA PROVA CABE AO TCU

Acórdão nº 721/2016 – Plenário (Auditoria, Relator Ministro Vital do Rêgo) Direito Processual. Prova (Direito). Ônus da prova. Auditoria. Fundamentação. Em processos de auditoria, o ônus da prova sobre ocorrências consideradas ilegais cabe ao TCU, devendo tais ocorrências estar acompanhadas de fundamentação que permita a identificação do dano, da ilegalidade, do responsável por sua autoria e da entidade ou empresa que tenha contribuído para a prática do ato ilegal.

Os princípios em que se fundamenta o exercício do direito de defesa são:

- **Devido Processo Legal**
- **Contraditório e Ampla Defesa**
- **Duplo Grau de Jurisdição** – Revisibilidade das decisões.
- **Publicidade** – Livre acesso aos autos do responsável ou interessado; ampla divulgação das pautas de votações e das atas de julgamento; publicidade das sessões.
- **Verdade Material** – O julgador não fica limitado ao exame das provas constant dos autos.
- **Formalismo Moderado** – Dispensa de formas rígidas na aplicação das normas processuais, inclusive com a não obrigatoriedade de a parte ser representada por advogado.
- **Oficialidade** – É dever da Administração movimentar o processo, não cabendo paralisá-lo por inércia ou silêncio das partes.

- **Adequabilidade** – A lei disciplina a espécie de recurso indicada para cada situação, de modo a preservar a disciplina processual.
- **Fungibilidade Recursal** – Recebimento de um recurso interposto inadequadamente por outro adequado.
- **Non reformatio in pejus** – Somente é devolvida a matéria impugnada – limite do efeito devolutivo dos recursos.
- **Singularidade recursal** – Em cada processo somente pode ser interposto um recurso de cada espécie.

Importa esclarecer que o princípio do non reformatio in pejus implica que a situação do recorrente não será agravada como consequência da utilização do direito de recorrer. Por exemplo, se um gestor tiver suas contas julgadas regulares com ressalva e apresentar recurso, tais contas não poderão ser julgadas irregulares. Todavia, se um recurso referente a essas mesmas contas for impetrado pelo MPTCU, nada obsta a que haja reconsideração ou revisão concluindo pela irregularidade.

IMPORTANTE

O recurso interposto pelo MPTCU terá o mesmo tratamento do recurso apresentado pelas partes. Quando se tratar de recurso tendente a agravar a situação do responsável, será necessária a instauração do contraditório, mediante concessão de oportunidade para oferecimento de contrarrazões recursais. Havendo partes com interesses opostos, a interposição de recurso por uma delas enseja à outra a apresentação de contrarrazões, no mesmo prazo dado ao recurso.

São reconhecidas duas funções para os recursos:

a) Rescindente (error in procedendo), que pressupõe a ocorrência de grave falha na aplicação da lei processual, ensejando a nulidade da decisão atacada; e
b) Substitutiva (error in judicando), cujo objetivo consiste em uma reapreciação do juízo de valor expresso na decisão atacada.

Os recursos podem produzir efeitos de duas naturezas:

a) Devolutivo: abrindo a possibilidade de reapreciação de decisão emanada pela Corte de Contas, e cuja extensão poderá ser total ou parcial; e
b) Suspensivo: adiando a produção dos efeitos – total ou parcial – da decisão impugnada.[3]

O Manual de Recursos do TCU[3] aduz:

> Há, por fim, uma terceira categoria de erro e de providência corretiva: quando se detecta omissão, obscuridade ou contradição na decisão impugnada, o recurso é interposto visando-se, de imediato, não a anulação ou a reforma do ato impugnado, mas sim sua integração, com vistas a torná-lo claro, completo e coerente.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 5.300/2013 – Primeira Câmara (Relator Ministro José Múcio Monteiro) Processual. Pedido de Reexame do MP/TCU em Representação. Limites do efeito devolutivo dos recursos. Na apreciação de recursos do Ministério Público em processos de controle externo, o TCU não está adstrito ao exame do pedido. A processualística do TCU regula-se por normas próprias, nas quais impera a prevalência do interesse público, e adota apenas subsidiariamente normas dos processos judiciais e administrativos. Pedido específico do MP, em sede recursal, para a fixação de prazo para anulação de contrato. Apesar de o recorrente não ter incluído no seu pedido a punição dos responsáveis, a nova discussão a respeito do assunto abre ao TCU a possibilidade de rever seu juízo sobre a ocorrência de irregularidade e eventual aplicação de penalidades, desde que reaberto o contraditório.

QUESTÃO POLÊMICA

Existe direito de defesa em sede de parecer prévio sobre as contas de Governo? Tal hipótese não está prevista na LOTCU ou no RITCU. Contudo, consta de algumas leis orgânicas como as do TCE-RJ (art. 39), do TCE-SC (art. 55) e do TCM-CE (art. 6º). Na apreciação das contas da presidente da República pelo TCU em 2014 e 2015, que resultaram em pareceres prévios contrários, houve amplo exercício do direito de defesa, inclusive com sustentação oral nas sessões plenárias. Ferraz[4] sustenta que, especialmente no caso dos municípios, o parecer prévio é quase vinculante, podendo conduzir a sérias consequências para o gestor. Apoia seus argumentos em decisão do Ministro Celso de Mello, do STF:

> A análise da controvérsia instaurada no processo de mandado de segurança em referência, id="pg344"/>constitucional, eis que o impetrante, ao valer-se do writ, suscitou discussão concernente ao princípio da ampla defesa e à garantia do due

process of law, sustentando que tais postulados são aplicáveis ao procedimento administrativo de elaboração, pelo Tribunal de Contas, de seu parecer prévio sobre as contas públicas do Governador do Estado. (...)

A circunstância de o Tribunal de Contas exercer atribuições desinvestidas de caráter deliberativo **não exonera essa essencial instituição de controle – mesmo tratando-se da apreciação simplesmente opinativa das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado – do dever de observar a cláusula constitucional que assegura o direito de defesa** e as demais prerrogativas inerentes ao due process of law aos que possam, ainda que em sede de procedimento administrativo, eventualmente expor-se aos riscos de uma sanção jurídica. Cumpre ter presente que o estado, em tema de sanções de natureza jurídica ou de limitações de caráter político-administrativo, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade institucional, o princípio da plenitude de defesa, pois – não custa enfatizar – o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer restrição imposta pelo Poder Público exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF. art. 5º, LV), a fiel observância do postulado do devido processo legal... (SS 1197/PE, DJ 22/9/1997)

De igual modo, o mesmo Relator deu provimento ao Recurso Extraordinário 682.011 interposto por ex-prefeito de Santos, cujas contas relativas ao exercício de 2002 foram rejeitadas pela Câmara de Vereadores de Santos sem que lhe fosse dado o exercício do direito de defesa. Segundo o ministro Celso de Mello: "A supressão da garantia do contraditório e o consequente desrespeito à cláusula constitucional pertinente ao direito de defesa culminam por fazer instaurar uma típica situação de ilicitude constitucional, apta a invalidar a deliberação estatal (a resolução da Câmara Municipal, no caso), que venha a ser proferida em desconformidade com tais parâmetros".

A análise dos recursos compreende duas etapas: o exame de admissibilidade e o juízo de mérito.

IMPORTANTE

A partir do Decreto nº 7.153/2010, a Advocacia-Geral da União – AGU passou a exercer a representação e a defesa extrajudicial dos órgãos e entidades da administração federal perante o Tribunal de Contas da União, nos processos em que

houver interesse da União, declarado expressamente pelo Advogado Geral da União, sem prejuízo do exercício do direito de defesa por parte dos agentes públicos sujeitos à sua jurisdição.

13.2. AUDIÊNCIA

A primeira possibilidade de exercício de direito de defesa é a audiência. A audiência é o expediente remetido pelo Tribunal em que o Relator ou o Tribunal, verificando irregularidade das contas sem ocorrência de débito, chamam o responsável para apresentar razões de justificativa no prazo de quinze dias. A audiência também ocorre em processos de fiscalização, denúncias e representações.

IMPORTANTE

Não se deve confundir o instituto de audiência, previsto na LOTCU e no RITCU, com o de audiência pública, constante de diversos normativos, como os de licitações e os relativos ao licenciamento ambiental de empreendimentos. Não se confunda também com o instituto de audiência do Código de Processo Civil, quando as partes e testemunhas comparecem perante o juiz; seja para conciliação, seja para instrução e julgamento. Em 2007, embora sem previsão regimental específica, pela primeira vez, o TCU realizou uma audiência pública, convocada pelo Ministro-Relator, Marcos Vilaça nos seguintes termos: "Na condição de relator do Pedido de Reexame, interposto pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, determino a realização de audiência pública, com o objetivo de propiciar a toda a sociedade o fornecimento de subsídios para a apreciação deste processo TC-019.444/2005-2, que trata da consolidação de auditorias executadas nos contratos de propaganda e publicidade em diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal."

Do ofício de audiência deve constar a descrição do fato, a acusação e demais elementos necessários para que o responsável possa exercer o seu direito de defesa.

De acordo com o RITCU, supre a falta da citação ou da audiência o comparecimento espontâneo do responsável, desde que havido após a determinação do Tribunal ou do Relator.

A resposta à audiência será feita por escrito, pelo responsável ou por procurador devidamente constituído, e recebe a denominação de razões de justificativa.

EXEMPLO DE ACATAMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

Acórdão nº 1.907/2012 – Plenário

Relator: Ministro José Jorge Sumário – AUDITORIA DE CONFORMIDADE. SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM/MG. CONVÊNIOS CELEBRADOS ENTRE A MUNICIPALIDADE E ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. RECURSOS DO FNAS. PROGRAMAS SOCIAIS. INDÍCIOS DE GRAVES IRREGULARIDADES. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. ACATAR AS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE UNS E REJEITAR AS DE OUTROS. MULTA. CIÊNCIA ÀS PARTES INTERESSADAS. RECOMENDAÇÕES.

13.3. **CITAÇÃO**

Na hipótese de débito, o relator, as Câmaras ou o Plenário determinarão a citação do responsável para que, no prazo de quinze dias, apresente suas alegações de defesa ou recolha a quantia devida, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora até a data do efetivo pagamento. Se desejar, o responsável poderá recolher o valor do débito e apresentar suas alegações de defesa.

A citação ocorrerá somente em processos de tomadas ou prestações de contas e de tomadas de contas especiais. Recorde-se que, quando constatada a existência de débito em processos de fiscalização, representação ou denúncia, esse será convertido em tomada de contas especial para efeito de citação.

Na hipótese de responsável falecido, deve citar-se o espólio, por intermédio de seu representante legal, que é o inventariante, ou os herdeiros, caso já concluída a partilha. Em se tratando de responsáveis solidários, todos devem receber citação individual.

Nos termos da Resolução TCU nº 213/2008, nos casos em que a decisão que vier a ser exarada pelo Tribunal possua potencial lesivo a direito subjetivo de servidores e de empregados públicos que possuam associação representativa de notório conhecimento, a entidade deverá ser citada. Por sua vez, consideram-se processos com conjunto de interessados ainda não quantificados e identificados nos autos aqueles nos quais a decisão que vier a ser exarada pelo Tribunal possua potencial lesivo a direito subjetivo de servidores e de empregados públicos alcançados pelos efeitos de ato administrativo julgado nulo ou ilegal, integral ou parcialmente, ou simplesmente modificado, que não tenham nome e endereço constantes dos autos. Em tais situações, as comunicações processuais dirigidas aos interessados se darão por ciência da parte ou mediante carta registrada, para aqueles já identificados nos autos, e por edital, para aqueles cujos nomes e endereços não constem dos autos.

A resposta à citação será feita por escrito, pelo responsável ou por procurador devidamente constituído, e recebe a denominação de alegações de defesa.

Ao examinar a resposta à citação, o Tribunal avaliará a boa-fé na conduta do responsável e a inexistência de outra irregularidade nas contas. Satisfeitas tais condições, mesmo havendo rejeição das alegações de defesa, será reaberto um prazo de quinze dias para recolhimento da importância devida. Nesse caso, a liquidação tempestiva do débito saneará o processo, e as contas serão julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação ao responsável (RITCU: art. 202, § 4º). Dessa forma, nem sempre a rejeição das alegações de defesa importará em julgamento pela irregularidade das contas.

As alegações de defesa e as razões de justificativa serão admitidas dentro do prazo determinado na citação ou na audiência (RITCU: art. 160).

IMPORTANTE

Nos Tribunais de Contas estaduais e municipais, é diversificada a denominação de institutos similares aos da audiência e citação no TCU. Na Lei Orgânica do TCE-SC, as citações são previstas apenas para processos de contas; e as audiências apenas nos processos de fiscalizações e de atos sujeitos a registro. No TCE-RS, ambas as hipóteses são conceituadas como intimação. No TCE-RJ e no TCE-AM, o que no TCU é audiência, denomina-se notificação. O TCE-CE e o TCE-RR utilizam a mesma denominação do TCU. Recomenda-se ao estudioso atentar para esse tema ao proceder à leitura das leis orgânicas e regimentos internos.

13.4. OITIVA

A oitiva é mencionada no art. 276 do RITCU, na hipótese em que o Plenário, o Relator ou o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada.

A oitiva é, portanto, facultativa antes da adoção da medida cautelar. Todavia, torna-se obrigatória uma vez expedida a medida cautelar, fazendo parte do próprio corpo da decisão (RITCU: art. 276, § 3º).

Sublinhe-se que a medida cautelar é decisão monocrática, devendo ser submetida ao Plenário na primeira sessão subsequente.

Por seu turno, o inc. V do art. 250 do RITCU dispõe que, ao apreciar processo relativo à fiscalização de atos e contratos, o relator ou o Tribunal determinará a oitiva da entidade fiscalizada e do terceiro interessado para, no prazo de quinze dias,

manifestarem-se sobre fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor. Se houver necessidade de urgente decisão de mérito, a unidade técnica responsável pela fiscalização dará a elas prioridade na instrução processual, deixando para propor outras medidas em momento posterior à deliberação do Tribunal sobre aquelas questões.

Assim, a oitiva caracteriza-se por ser uma oportunidade preliminar para que a parte possa prestar esclarecimentos e aduzir elementos e informações relativos a processos sob análise do Tribunal. Preliminar, na medida em que o TCU ainda não formou juízo acerca da ocorrência de irregularidade, descabendo, portanto, nesse momento processual, a realização de audiência ou citação. A resposta à oitiva poderá esclarecer dúvidas e afastar a ocorrência de irregularidade; caso contrário, será determinada a realização de audiência e/ou citação. Aplicam-se, no que couber, à oitiva as mesmas normas previstas para a audiência.

IMPORTANTE

A oitiva não tem significado de depoimento ou testemunho. Nos processos do TCU, ocorre exclusivamente por meio documental. O documento com os quesitos da oitiva é encaminhado à parte, de forma igual à diligência, audiência ou citação, apenas fixando prazo específico para resposta em razão da urgência da matéria. Por sua vez, a resposta à oitiva também é formalizada por escrito. Assim deve diferenciar-se este instituto da oitiva prevista no Código de Processo Penal.

Quadro-resumo do direito de defesa anterior ao julgamento

Modalidade	Fato motivador	Resposta
Audiência	Irregularidade sem débito	Razões de justificativa
Citação	Irregularidade com débito	Alegações de defesa
Oitiva	Caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, ou outras situações a critério do Relator	Resposta à oitiva

13.5. REVELIA

O responsável que não responder a uma audiência ou citação será considerado revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo (RITCU, art. 202, § 8º).

Todavia, quando houver mais de um responsável pelo mesmo fato – por exemplo, membros de uma comissão de licitação –, a defesa apresentada por um deles aproveitará a todos, mesmo ao revel, no que concerne às circunstâncias objetivas, e não aproveitará no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal (RITCU, art. 161).

De igual modo, em sede de recurso, havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos, mesmo àquele que houver sido julgado à revelia, no que concerne às circunstâncias objetivas, não aproveitando no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal (RITCU, art. 281).

Em hipótese oposta, havendo partes com interesses contraditórios, a interposição de recurso por uma delas enseja à outra a apresentação de contrarrazões, no mesmo prazo admitido para o recurso (RITCU: art. 284).

Registre-se, conforme observa Candeia[5] que a revelia não consiste em uma confissão de culpa ou de responsabilidade por eventual dano aos cofres públicos.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 5.163/2013 – Primeira Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler) Processual. Tomada de Contas Especial. Revelia. Nos processos que tramitam no TCU, a revelia, diferentemente do que ocorre no processo civil, não traz como efeito a presunção de veracidade dos fatos ilícitos imputados ao responsável. Desse modo, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da análise das provas existentes no processo ou para ele carreadas. Contas irregulares. Débito. Multa.

13.6. PROCEDIMENTOS LEGAIS E REGIMENTAIS

Entre os procedimentos legais e regimentais à disposição das partes, encontram-se o pedido de vista e a juntada de documentos.

13.6.1. Pedido de vista

As partes poderão pedir vista ou cópia de peça de processo em andamento ou apensado a outro em tramitação mediante solicitação dirigida ao Relator.

Normalmente os Relatores delegam competência aos titulares de unidades técnicas para concessão de vista e cópia. Na inexistência de delegação e na ausência do Relator, por motivo de férias ou outro afastamento legal, os pedidos serão decididos pelo Presidente.

Os pedidos poderão ser indeferidos se existir motivo justo ou, estando no dia de julgamento do processo, não houver tempo suficiente para a concessão de vista ou

extração de cópias. Cabe agravo do despacho que indeferir pedido de vista ou cópia de peça de processo.

O pedido de retirada de autos das dependências do Tribunal por parte de advogado, nos termos dispostos em lei, será atendido por meio de acesso aos autos eletrônicos, ou, na impossibilidade, pela concessão gratuita de cópia eletrônica armazenada em mídia digital.

Os pedidos de vista e de cópia facultados às partes serão atendidos por meio de acesso aos autos eletrônicos. Caso o processo objeto do pedido esteja em meio físico, o atendimento será precedido da conversão dos autos para o meio eletrônico, conforme procedimentos descritos em normativo específico.

Não será concedida vista ou fornecida cópia de peças da etapa de instrução antes do seu término, ou seja, somente após o titular da unidade técnica emitir seu parecer conclusivo.

IMPORTANTE

Não confundir vista do Ministro e vista da parte.

Durante a discussão de uma matéria no Plenário e nas Câmaras, o Ministro ou o Ministro Substituto convocado, bem como o representante do Ministério Público, podem solicitar vista do processo (RITCU, art. 112), hipótese na qual deverão apresentar Voto Revisor, que poderá ou não acompanhar as conclusões do Relator.

Neste caso, a vista é concedida de ofício e a discussão adiada. É diferente o conceito de vista da parte. A vista de um processo pode ser pedida pelas partes (responsáveis ou interessados) ao Relator em qualquer de suas etapas de tramitação (RITCU, art. 163).

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 576/2017 – Plenário (Administrativo, Relator Ministro Augusto Nardes) Direito Processual. Acesso à informação. Legislação. Advogado. Processo de controle externo. O direito de o advogado sem procuração nos autos examinar, obter cópias, fazer apontamentos ou ter vista de processos que estejam em andamento, com fundamento no art. 7º, incisos XIII e XV, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), não se aplica aos processos de controle externo. No âmbito do TCU, apenas com a prolação da decisão de mérito surge o direito ao acesso à informação (art. 7º, inciso VII, alínea b, e § 3º, da Lei nº 12.527/2011 c/c o art. 4º, inciso VII, alínea b, e § 1º, da Resolução-TCU nº 249/2012).

13.6.2. Juntada de documentos

Desde a constituição do processo até o término da etapa de instrução, é facultada à parte a juntada de documentos novos. Mesmo encerrada essa etapa, é facultado à parte distribuir, após a inclusão do processo em pauta, memorial aos Ministros, Ministros Substitutos e ao representante do Ministério Público.

Somente serão admitidas as provas apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros, sendo inadmissíveis aquelas obtidas por meios ilícitos.

13.7. MODALIDADES RECURSAIS

O TCU admite cinco modalidades recursais, a saber:

- recurso de reconsideração;
- pedido de reexame;
- embargo de declaração;
- recurso de revisão; e
- agravo.

À exceção dos agravos e embargos de declaração, o Presidente sorteará o Relator dos recursos, excluído o Ministro ou Ministro Substituto que tiver atuado como Relator ou Revisor ou tiver proferido o voto vencedor do Acórdão objeto do recurso. No caso de recurso de reconsideração ou pedido de reexame o sorteio ocorrerá entre os membros do colegiado que houver proferido a deliberação, excluído o autor do voto vencedor que fundamentou a deliberação recorrida.

Cada modalidade recursal possui características específicas, aplicando-se a determinadas espécies de processos, em determinados prazos. Ressalte-se que não se admitem recursos em processos de consulta.

A Portaria TCU nº 35/2014 aprovou o "Manual de Recursos" do Tribunal de Contas da União, consolidando normas e entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o sistema recursal vigente nos processos de controle externo.

13.8. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

O recurso de reconsideração é previsto para processos de tomada ou prestação de contas, bem como de tomada de contas especial.

Suas características são:

- terá efeito suspensivo;
- será apreciado pelo colegiado que houver proferido a decisão recorrida;

- poderá ser formulado por escrito uma só vez, pelo responsável ou interessado, c pelo Ministério Público junto ao Tribunal; e
- o prazo para sua apresentação é de quinze dias, a partir da publicação no DOU c decisão recorrida.

Dispõe o RITCU que, se o recurso versar sobre item específico do acórdão, os demais itens não recorridos não sofrem o efeito suspensivo, caso em que deverá ser constituído processo apartado para prosseguimento da execução das decisões.

Não se conhecerá de recurso de reconsideração quando intempestivo, salvo em razão de superveniência de fatos novos e dentro do período de cento e oitenta dias contados do término do prazo inicialmente previsto, caso em que não terá efeito suspensivo.

Assinale-se que o recurso de reconsideração é aplicado a decisões definitivas: julgamentos pela regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas.

EXEMPLO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Acórdão nº 189/2011 – Plenário (Prefeitura Municipal de Itatira/CE) Relator: Ministro José Múcio Monteiro Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. UTILIZAÇÃO IRREGULAR DE RECURSOS DO SUS. CONTAS IRREGULARES, COM CONDENAÇÃO DOS GESTORES EM DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA.

RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO DE UM DELES. PROVIMENTO PARCIAL. VALORES UTILIZADOS EM BENEFÍCIO DO MUNICÍPIO. DÉBITO DE RESPONSABILIDADE DO ENTE PÚBLICO. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS AO RELATOR A QUO, PARA CITAÇÃO DO MUNICÍPIO E AUDIÊNCIA DOS GESTORES. Nos termos do art. 3º da Decisão Normativa TCU nº 57/2004, o ente público responde pela restituição do débito referente a valores utilizados em seu benefício.

13.9. PEDIDO DE REEXAME

Em processos relativos a atos sujeitos a registro e à fiscalização de atos e contratos cabe pedido de reexame de decisão de mérito. Nesses processos, portanto, não cabe recurso de reconsideração.

O pedido de reexame terá efeito suspensivo e deverá ser interposto por escrito uma só vez pelo responsável ou interessado, ou pelo MPTCU, no prazo de quinze dias da publicação da decisão ou acórdão no DOU.

IMPORTANTE

Apesar de idêntica denominação, não se deve confundir o pedido de reexame – modalidade recursal interposta pela parte ou pelo MPTCU, prevista no art. 48 da LOTCU – do pedido de reexame formulado por Ministro ou Ministro Substituto convocado, com fulcro no art. 129 do RITCU, que foi descrito no Capítulo 7, no item 7.3.

Não se conhecerá do pedido de reexame interposto fora do prazo, salvo em razão da superveniência de fatos novos. Nessa hipótese, o pedido de reexame poderá ser formulado no prazo de cento e oitenta dias após o anterior prazo de quinze dias, não tendo, todavia, efeito suspensivo.

EXEMPLO DE PEDIDO DE REEXAME

Acórdão nº 115/2011 – Plenário

Relator: Ministro Raimundo Carreiro Sumário: PEDIDOS DE REEXAME. ACÓRDÃO Nº 1.367/2004 – TCU – PLENÁRIO. CONHECIMENTO. INGRESSO EM CLASSE DE PROFESSOR TITULAR SEM CONCURSO PÚBLICO. ADVENTO DA LEI Nº 11.344/2006. POSSIBILIDADE DE CONVALIDAÇÃO DOS ATOS POR CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 55 DA LEI Nº 9.784/99. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA AOS RECORRENTES. A convalidação só é possível quando o ato administrativo eivado de vícios for sanável e estiver comprovada a ausência de lesão ao interesse público, de desrespeito à moralidade administrativa e de prejuízo a terceiros. O resultado da convalidação do ato administrativo viciado não pode ser a perpetuação da ilegalidade e nem a ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Da mesma forma que os demais recursos, o pedido de reexame deve ser dirigido ao Presidente do Tribunal.

13.10. EMBARGO DE DECLARAÇÃO

Os embargos de declaração aplicam-se às várias espécies de processos julgados ou apreciados pelo TCU.

Sua finalidade é corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida. Suas características são:

- devem ser opostos por escrito pelo responsável ou interessado, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal;
- o prazo de apresentação é de dez dias, a partir da publicação no DOU da decisão recorrida; e
- possui efeito suspensivo, tanto para o cumprimento da decisão embargada, com para interposição dos demais recursos regimentalmente previstos.

O embargo de declaração será dirigido ao Relator ou Redator (quando houver) do acórdão atacado, que o submeterá à apreciação do colegiado competente.

EXEMPLO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

Acórdão nº 96/2011 – Plenário (Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras) Relator: Ministro Augusto Nardes Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA. GASTOS COM PUBLICIDADE, PROPAGANDA E PATROCÍNIO. PRORROGAÇÃO SUCESSIVA DE CONTRATOS COM MAJORAÇÃO DOS VALORES ORIGINAIS ACIMA DO LIMITE LEGAL DE 25% PREVISTO NA LEI Nº 8.666/93. CARACTERIZAÇÃO DE FUGA À LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PUBLICITÁRIOS E DE PESQUISAS DE OPINIÃO SEM CORRELAÇÃO COM OS OBJETIVOS DA EMPRESA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. MULTA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. VINCULAÇÃO DE EMPRESA PÚBLICA E DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA À LEI DE LICITAÇÕES. CONSIDERAÇÕES. DESATENDIMENTO AO DEVER DE LICITAR. INEXISTÊNCIA DOS REQUISITOS PREVISTOS NA DECISÃO Nº 215/1999-PLENÁRIO PARA ALTERAÇÕES CONTRATUAIS. ILEGALIDADE. REJEIÇÃO DOS ARGUMENTOS RECURSAIS. PROMOÇÃO DE AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL EM CAMPANHA PUBLICITÁRIA CUSTEADA PELA EMPRESA OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. POSSÍVEL DESVIO DE FINALIDADE. JUSTIFICATIVAS PARCIALMENTE ACOLHIDAS. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. REDUÇÃO DA MULTA APLICADA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE CONTRADIÇÃO E OBSCURIDADE. ARGUMENTOS TENDENTES A REDISCUTIR O MÉRITO DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. REJEIÇÃO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. 1. Não cabe, em sede de embargos de declaração, a rediscussão de matéria decidida, para modificar o julgado em sua essência ou substância.

2. A contradição arguida em sede de embargos de declaração deve ser aquela verificada entre a deliberação e/ou a ementa e os argumentos que lhe serviram de embasamento.

Dispõe o RITCU que se o embargo versar sobre item específico do acórdão, os demais itens não embargados não sofrem o efeito suspensivo, caso em que deverá ser constituído processo apartado para prosseguimento da execução das decisões.

Os embargos de declaração não se prestam a rediscutir questões de mérito já devidamente apreciadas em etapa anterior do processo.

IMPORTANTE

Importante Acórdão do TCU repeliu a prática de recursos meramente protelatórios. No caso, um Acórdão foi prolatado condenando responsáveis em sede de TCE. A esse primeiro Acórdão foi oposto embargo de declaração, conhecido, mas cujo provimento foi negado, gerando um segundo Acórdão. Posteriormente, os responsáveis apresentaram recurso de reconsideração, também conhecido e cujo provimento também foi negado (terceiro Acórdão). Em nova investida, apresentou-se embargo de declaração contra esse terceiro Acórdão que denegara o recurso de reconsideração. Por meio do Acórdão nº 2.187/2006 – Plenário, de Relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, o TCU não conheceu desse último embargo, uma vez que "não se admite embargos de declarações manifestamente protelatórios cujas omissões e contradições arguidas referem-se a matéria abordada em outra decisão exarada no processo e não na deliberação mencionada na peça recursal." De outro lado, é possível opor embargos de declaração a Acórdão que apreciou embargos de declaração, a exemplo do Acórdão nº 1.352/2008 – Plenário (Rel.: Min. Raimundo Carreiro), que deu provimento parcial a embargos de declaração opostos ao Acórdão nº 1.220/2008 – Plenário, que julgara embargos de declaração ao Acórdão nº 544/2008 – Plenário.

Impende sublinhar que, conforme explicitado no Acórdão nº 1.067/2007 – Plenário (Relator: Ministro Aroldo Cedraz), a existência de divergência técnica nos pareceres exarados nos autos não caracteriza contradição; e possíveis omissões, contradições e obscuridades em parecer de unidade técnica não acolhido pelo relator ou pelo colegiado não autorizam provimento de embargos de declaração.

13.11. RECURSO DE REVISÃO

O recurso de revisão é modalidade recursal, de natureza similar à da ação rescisória, aplicável a decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, mesmo especial, e cujo julgamento é exclusivo do Plenário. Suas características são:

- não possui efeito suspensivo;
- deverá ser interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores pelo Ministério Público junto ao Tribunal; e
- o prazo de sua apresentação é de cinco anos, a partir da publicação no DOU da decisão recorrida.

Além disso, o recurso de revisão deverá fundamentar-se:

I. em erro de cálculo nas contas;
II. em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e
III. na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

O acórdão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado.

Sublinhe-se que, no Acórdão nº 124/2007 – Plenário (Relator: Ministro Marcos Vilaça), definiu-se que não se admite recurso de revisão, segundo a hipótese de "erro de cálculo nas contas", prevista no inciso I do art. 35 da Lei nº 8.443/1992, para a contestação da metodologia de incidência dos acréscimos monetários legais sobre o débito constituído pelo acórdão condenatório.

Com respeito ao significado de "novos documentos", em 2007 o STF indeferiu o Mandado de Segurança nº 25.270, impetrado por dirigentes do Serviço Social do Comércio – Paraná (Sesc-PR), contra decisão do TCU, que não conheceu recurso relativo ao julgamento de prestação de contas da entidade. Conforme o relator, Ministro Ayres Britto, no entendimento do STF se considera novo o documento que "ou era ignorado pela parte, ou dele a parte não pôde fazer uso". No caso, os documentos novos apresentados eram, na verdade, acórdãos do próprio TCU, que sendo documentos públicos, não poderiam ser considerados como tais.

De outro lado, no Acórdão nº 37/2007 – Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler), o TCU entendeu que "é possível, em caráter excepcional, relevar a ausência de preenchimento dos pressupostos de admissibilidade contidos no art. 35 da Lei nº 8.443/1992, com fundamento nos princípios do formalismo moderado e da verdade material, sobretudo se detectado rigor excessivo no julgamento pela irregularidade das contas."

E, ainda, considerou o TCU que argumento não apreciado na deliberação recorrida pode autorizar conhecimento de recurso intempestivo (Acórdão nº 403/2007 – Plenário; Ministro-Relator: Aroldo Cedraz).

É importante destacar a possibilidade de interposição de recurso de revisão pelo MPTCU, fundamentado em indícios de elementos eventualmente não examinados pelo Tribunal, e compreendendo o pedido de reabertura das contas e o pedido de mérito.

Uma vez admitido o pedido de reabertura das contas pelo Relator sorteado para o recurso de revisão, este ordenará, por despacho, sua instrução pela unidade técnica competente e a conseguinte instauração de contraditório, se apurados elementos que conduzam ao agravamento da situação do responsável ou à inclusão de novos responsáveis. A instrução do recurso de revisão abrange o reexame de todos os elementos constantes dos autos.

A interposição de recurso de revisão pelo Ministério Público dar-se-á em petição autônoma para cada processo de contas a ser reaberto. Se os elementos que deram ensejo ao recurso de revisão referirem-se a mais de um exercício, os respectivos processos serão conduzidos por um único Relator, sorteado para o recurso.

Tal possibilidade reveste-se de extrema importância, pois se determinadas contas tiverem sido julgadas regulares ou regulares com ressalva e havendo superveniência de provas de má gestão ou de atos danosos ao Erário, não seria de nenhum interesse do responsável ou de seus sucessores interpor o recurso de revisão. Assim, o MPTCU tem a oportunidade de propor nova avaliação dos fatos, permitindo uma análise à luz dos elementos subsequentes.

EXEMPLO DE RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO PELO MPTCU

Acórdão nº 34/2010 – Plenário (5º Batalhão de Engenharia de Construção (5º BEC)/Comando do Exército/Ministério da Defesa) Relator: Ministro José Múcio Monteiro Sumário: Tomada de contas simplificada referente ao exercício de 2001, julgadas regulares. Recurso de Revisão interposto pelo MP/TCU. Conhecimento. Provimento parcial. Contas irregulares do responsável, com condenação em débito. Multa. Dá-se provimento a recurso de revisão interposto pelo Ministério Recurso Público junto ao TCU quando verificada, em processo conexo, irregularidade não considerada no acórdão impugnado.

13.12. AGRAVO

O agravo é a modalidade recursal aplicável contra despacho decisório do Presidente do Tribunal, de Presidente de Câmara ou do Relator, desfavorável à parte, bem como contra medida cautelar adotada com fundamento no art. 276 do RITCU (em caso de urgência, fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia de decisão de mérito).

O prazo para interposição do agravo é de cinco dias, a partir da ciência da parte, registrada em documento.

Interposto o agravo, o Presidente do Tribunal, o Presidente de Câmara ou o Relator poderá reformar o seu despacho ou submeter o feito à apreciação do colegiado competente para o julgamento de mérito do processo.

Quando o despacho agravado for do Presidente do Tribunal ou de presidente de câmara, o julgamento será presidido por seu substituto, computando-se o voto do Presidente agravado.

Caso a decisão agravada seja do Tribunal, o Relator do agravo será o mesmo que já atuava no processo ou o Redator do acórdão recorrido, se este houver sido o autor da proposta de medida cautelar.

EXEMPLO DE AGRAVO

Acórdão nº 668/2011 – Primeira Câmara (Ministério da Educação – MEC) Relator: Ministro Ubiratan Aguiar Sumário: REPRESENTAÇÃO. AGRAVO. INDEFERIMENTO DE PEDIDO DE ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. CONHECIMENTO. PROVIMENTO NEGADO. Nega-se provimento a agravo, com a consequente manutenção do teor de despacho que indeferiu pedido de adoção de medida cautelar tendente à suspensão de atos decorrentes de certame licitatório, quando não se comprova, em sede recursal, a presença do requisito do fumus boni iuris, necessário ao emprego desse tipo de intervenção por parte do TCU.

A critério do Presidente do Tribunal, do Presidente de Câmara ou do Relator, conforme o caso, poderá ser conferido efeito suspensivo ao agravo.

Quadro-resumo dos recursos

Modalidade	Objeto	Prazo	Efeito suspensivo	Quem pode interpor	Quem aprecia
Agravo	Despacho decisório e decisão que adota medida cautelar	5 dias	a critério do autor do despacho agravado	Partes	o autor do despacho agravado
Recurso de reconsideração	Decisão definitiva em processo de contas	15 dias	Sim	Partes e MPTCU	Colegiado que proferiu a deliberação

Recurso de reconsideração, hipótese especial em razão da superveniência de fatos novos	Decisão definitiva em processo de contas	180 dias contados do término do prazo anterior	Não	Partes e MPTCU	Colegiado que proferiu a deliberação
Pedido de reexame	Decisão de mérito em processo concernente a ato sujeito a registro e a fiscalização de atos e contratos	15 dias	Sim	Partes e MPTCU	Colegiado que proferiu a deliberação
Pedido de reexame, hipótese especial em razão da superveniência de fatos novos	Decisão de mérito em processo concernente a ato sujeito a registro e a fiscalização de atos e contratos	180 dias contados do término do prazo anterior	Não	Partes e MPTCU	Colegiado que proferiu a deliberação
Embargo de declaração	Decisões em geral	10 dias	Sim	Partes e MPTCU	Colegiado que proferiu a deliberação
Recurso de revisão	Decisão definitiva em processo de contas	5 anos	Não	Responsável ou sucessores e MPTCU	Plenário

13.13. EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Uma etapa preliminar na apreciação dos recursos é o exame de sua admissibilidade, em que são verificadas:

a) **a legitimidade do recorrente**, ou seja, se o autor do recurso possui competência legal e regimental para fazê-lo;
b) **a adequação do recurso**, visto que a peça recursal foi apresentada em conformidade com a previsão legal e regimental;
c) **a tempestividade do recurso**, isto é, se foi apresentado dentro do prazo prescrito na LOTCU e no RITCU;
d) **a singularidade do recurso**, verificando-se se não há outro de teor semelhant relacionado ao mesmo processo; e
e) **a recorribilidade da decisão**.

Não se conhecerá de recurso interposto fora do prazo, salvo em razão da superveniência de fatos novos (LOTCU: art. 32, par. único).

Recorde-se que, à exceção de embargos de declaração, são irrecorríveis as decisões:

- em processos relativos a consultas (Acórdão nº 2.138/2005 – Plenário; Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues);
- proferida em sede de monitoramento de acórdão do Tribunal em que não tenham sido rediscutidas questões de mérito, nem imposto nenhum tipo de sanção;
- que convertem processo em TCE (art. 279 do RI);
- que instauram TCE;
- que determinam a realização de medidas preliminares (audiência, citação, diligência, fiscalizações); e
- que rejeitam alegações de defesa.

O recurso poderá ser considerado prejudicado, sendo arquivado, em virtude da perda do seu objeto, que se verifica no caso de a matéria objeto da impugnação já ter sido enfrentada no mesmo processo em sede de recurso interposto por outra parte.

No que concerne à legitimidade para recorrer, sublinhe-se que tanto o denunciante, como o representante devem demonstrar razão legítima para intervir no processo ou possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio (Acórdão nº 1.242/2007 – Plenário; Relator: Ministro Marcos Vilaça).

Cabe destacar que os sucessores dos responsáveis também podem interpor recursos. De outro lado, como anteriormente sublinhado, para interpor recurso não é necessário que a parte ou interessado esteja representado por advogado.

Ainda a esse respeito, o TCU entende que é necessário que a deliberação contestada tenha causado dano efetivo ao recorrente, ou seja, que tenha havido sucumbência.

Como consta do Manual de Recursos do TCU, a noção de sucumbência traduz a ideia de utilidade e necessidade do recurso. Há interesse recursal quando, do ponto de vista prático, a modificação da decisão pode proporcionar ao recorrente uma vantagem (utilidade) que restará inviabilizada se a decisão permanecer como se encontra (necessidade).

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 4.869/2014 – Segunda Câmara (Embargos de Declaração, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer) Processual. Recurso. Admissibilidade. Não se conhece de recurso interposto por entidade contra decisão do TCU que julgou irregulares as contas de seu dirigente e a este aplicou multa, ante a falta de

sucumbência da pessoa jurídica.

Uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade, o recurso pode ser conhecido pelo Tribunal, devendo o Relator determinar as providências para sua instrução, saneamento e apreciação, bem como para comunicação aos órgãos ou entidades pertinentes, se houver efeito suspensivo.

Entendendo não ser admissível, mesmo que por motivo decorrente de erro grosseiro, má-fé ou atitude meramente protelatória, o Relator, ouvido o MPTCU, quando cabível, não conhecerá do recurso mediante despacho fundamentado ou, a seu critério, submetê-lo-á ao colegiado.

A interposição de recurso, ainda que venha a não ser conhecido, gera preclusão consumativa (o ato, uma vez praticado, não pode ser repetido ou complementado).

Exceto nos embargos de declaração, no agravo e no pedido de reexame em processo de fiscalização de ato ou contrato, é obrigatória a audiência do MPTCU em todos os recursos, ainda que o recorrente tenha sido ele próprio. O Relator poderá deixar de encaminhar os autos ao MPTCU, solicitando sua manifestação oral na sessão de julgamento quando, nos recursos, apresentar ao colegiado proposta de:

I – não conhecimento;
II – correção de erro material;
III – evidente conteúdo de baixa complexidade que não envolva o mérito.

IMPORTANTE

Deverão ser remetidos para apreciação do Plenário os processos nos quais se entenda cabível, em grau de recurso, o exame de declaração de inidoneidade de licitante ou de inabilitação de responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal.

13.14. OUTROS RECURSOS PREVISTOS EM NORMAS ESPECÍFICAS

Ademais dos recursos previstos na LOTCU e no RITCU, cumpre registrar a possibilidade de outras espécies recursais virem a ser apreciadas pelo TCU, desde que previstas em normas específicas. É o caso de recursos relativos ao cálculo dos percentuais de participação dos estados e do Distrito Federal na Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide-Combustíveis, previsto na Lei nº 10.336/2001. Tal instrumento foi disciplinado no § 1º do art. 8º da IN TCU nº 75/2015, com o nome de "recurso de retificação", com prazo de quinze dias após a publicação pelo TCU dos seus

cálculos, para apresentação pelas unidades federadas e municípios.

EXEMPLO DE RECURSO PREVISTO EM LEI ESPECÍFICA

Acórdão nº 484/2008 – TCU – Plenário

Relator: Ministro Augusto Sherman Sumário: Recurso de que cuida o § 5º do art. 1º-A da Lei nº 10.336/2001 para retificação dos percentuais da CIDE. Conhecimento. Alteração dos dados relativos à malha rodoviária de quatro estados. Consequente alteração dos percentuais definidos pela Decisão Normativa nº 89/2008.

Procedência parcial. Ciência aos interessados, ao DNIT e ao Banco do Brasil.

Outro exemplo é a chamada "contestação", prevista no § 2º do art. 4º e no § 1º do art. 6º da IN TCU nº 75/2015, que concede às unidades federadas e aos municípios o prazo de trinta dias após a publicação dos coeficientes individuais do FPE, do FPM e do IPI-exportação para apresentar contestação perante o TCU.

13.15. SUSTENTAÇÃO ORAL

É facultado à parte, na sessão em que ocorrer o julgamento ou apreciação de processo, produzir sustentação oral, após a apresentação, ainda que resumida, do relatório e antes do voto do Relator. Todavia, não se admitirá sustentação oral no julgamento ou apreciação de consulta, embargos de declaração, agravo e medida cautelar. A sustentação oral poderá ser feita pessoalmente ou por procurador devidamente constituído, desde que a tenham requerido ao Presidente do respectivo colegiado até quatro horas antes do início da sessão. O Presidente do colegiado em cuja sessão esteja o processo incluído em pauta apreciará o pedido.

Após o pronunciamento, se houver, do representante do Ministério Público, a parte ou seu procurador falará uma única vez e sem ser interrompida, pelo prazo de dez minutos, podendo o Presidente do colegiado, ante a maior complexidade da matéria, prorrogar o tempo por até igual período, se previamente requerido.

No caso de procurador de mais de uma parte, aplica-se o prazo de dez minutos. Havendo mais de uma parte com procuradores diferentes, o prazo será de vinte minutos e dividido em frações iguais entre estes, observada a ordem cronológica dos requerimentos.

Havendo no mesmo processo duas partes com interesses opostos, observar-se-á o prazo de vinte minutos dividido em frações iguais entre as partes para sustentação oral. Se houver mais de uma parte com o mesmo interesse, o tempo desse interesse (10 minutos) será dividido entre as partes. Assim, cada interesse terá 10 minutos e a divisão será feita dentro de cada interesse.

Quando se tratar de julgamento ou apreciação de processo em sessão de caráter reservado, as partes terão acesso à Sala das Sessões ao iniciar-se a apresentação do relatório e dela deverão ausentar-se ao ser concluído o julgamento.

Durante a discussão e o julgamento, por solicitação de Ministro, Ministro Substituto ou representante do Ministério Público, poderá ser concedida a palavra à parte ou a seu procurador para estrito esclarecimento de matéria de fato.

13.16. REVISÃO JUDICIAL

A possibilidade da revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas foi debatida nos Capítulos 3 e 4, nos tópicos relativos à eficácia das decisões e à jurisdição do TCU. Em síntese, o Judiciário não pode alterar o julgamento efetuado pela Corte de Contas, nem reformar uma sanção por ela imposta. Pode, todavia, anular ato praticado em ofensa aos princípios do amplo direito de defesa, do contraditório e do devido processo legal. As decisões reproduzidas a seguir esclarecem o tema.

> Os apelantes, ambos servidores de agência da ECT, tiveram suas contas como irregulares pelo TCU em decisão transitada em julgado. O TCU só formalmente não é órgão do Poder Judiciário. Suas decisões transitam em julgado e têm, portanto, natureza prejudicial para o juízo não especializado. (Ap. Cível 87.01.23993-0/MG, DJU 14.09.92, p. 28119, TRF 1 Região, 3 Turma, Rel.: Juiz Adhemar Maciel)
>
> Ao apurar o alcance dos responsáveis pelos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas pratica ato insusceptível de revisão na via judicial a não ser quanto ao seu aspecto formal ou tisna de ilegalidade manifesta. Mandado de Segurança não conhecido. (MS 7.280, Rel.: Min. Henrique d'Ávila, j. 20/06/1960)

IMPORTANTE: CAPACIDADE POSTULATÓRIA DO TCU

Em novembro de 2005, o STF resolveu questão de ordem formulada pelo Min. Marco Aurélio e decidiu que o Consultor Jurídico do TCU pode, em nome deste, sustentar oralmente as razões da Corte de Contas, quando esteja em causa controvérsia acerca da competência desta. (Inf. STF nº 408 – MS 25.092). No entanto, é entendimento do STJ que os Tribunais de Contas não têm personalidade jurídica ou legitimidade processual para recorrer dos julgados do Poder Judiciário que reformem suas decisões administrativas. Eles não são pessoas naturais ou jurídicas, razão pela qual não são titulares de direitos, pois integram a estrutura da União ou dos estados e, excepcionalmente, dos municípios. Aquela Corte firmou compreensão

segundo a qual os Tribunais Federais, Estaduais ou de Contas somente poderão estar em Juízo, excepcionalmente, para a defesa das prerrogativas institucionais, concernentes à sua organização e ao seu funcionamento (AgRg no REsp 700.136).

13.17. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA

O tema da prescrição tem sido objeto de acesos debates na doutrina. Ao longo do tempo, julgados do TCU, embora apontassem uma inclinação majoritária, refletiram as divergências na compreensão do tema. Como bem sintetizado por Santos,[6] a discussão surge da inexistência na LOTCU de uma previsão específica para a prescrição em processo de contas:

> No caso em estudo, o ordenamento legislativo atribui ao Tribunal de Contas da União o direito de imputar débito e multa [arts. 16, III, e 19, combinado com os arts. 57 e 58, todos da Lei nº 8.443/1992], mas não estabelece regra de prescrição ou decadência para a hipótese de sua inércia continuada, ou seja, do não exercício desse direito durante certo lapso de tempo. A par dessa lacuna, coexistem a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento da Fazenda Pública [art. 37, § 5º da Constituição], o prazo de dez anos fixado para a prescrição de todas as pretensões que não sejam reguladas com prazo inferior [art. 205 do Código Civil de 2002] e o prazo de cinco anos fixado para a prescrição e decadência de direitos exercitáveis pela Fazenda Pública, que se assemelham ao direito não regulado em questão [arts. 173 e 174 da Lei nº 5.172/1966; art. 1º da Lei nº 9.873/1999].

Em síntese, há três teses:

- a primeira entende que as ações de ressarcimento do patrimônio público são imprescritíveis, ex vi do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, in verbis:

> Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> (...)
> § 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento** (grifos nossos).

- a segunda sustenta que o prazo prescricional aplicável aos processos de controle externo é de 10 anos na vigência do Novo Código Civil de 2002;
- a terceira defende o prazo prescricional de cinco anos, por analogia a diversos diplomas do Direito Administrativo, como a Lei de Processo Administrativo Federal nº 9.784/1999.

Em 2016, suscitou-se incidente de uniformização de jurisprudência do qual resultou, após extenso debate, o Acórdão nº 1.441/2016 – Plenário (Redator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), assentando que:

- a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo gera prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;
- a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;
- o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescriç nos termos do art. 202, I, do Código Civil;
- a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a cita a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;
- haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar eleme adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, § 2º, do Regimento Interno;
- a ocorrência dessa espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443/1992.

O prazo geral de prescrição referido é de dez anos:

> Art. 205. A prescrição ocorre em 10 (dez) anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.

A prescrição ocorre apenas quanto à pretensão punitiva, isto é, a aplicação de multas e outras sanções, não alcançando a imputação de débito, na esteira da lição de

José Afonso da Silva:[7]

> Se a Administração não toma providência à sua apuração e à responsabilização do agente, a sua inércia gera a perda do seu ius persequendi. É o princípio do art. 37, § 5º, [da CF] que dispõe: (...). Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e a punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (dormientibus non sucurrit ius). Deu-se assim à Administração inerte o prêmio da imprescritibilidade na hipótese considerada.

No mesmo sentido, manifestou-se o professor Celso Antonio Bandeira de Mello:[8]

> (...) por força do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, são imprescritíveis as ações de ressarcimento por ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário.

Melo[9] aceita o argumento com uma ressalva, sustentando que a imprescritibilidade é das ações de cobrança ajuizadas pelas Advocacias ou Procuradorias-Gerais.

Diversos julgados do STJ têm esposado tal entendimento, a exemplo de:

> (...) é imprescritível Ação Civil Pública visando à recomposição do Patrimônio Público (art. 37, § 5º, CF/1988). (Resp 403.153/SP; Rel.: Min. José Delgado)

Em 2008, ao julgar o MS 26.210 o STF afastou a alegação de prescrição em sede de tomada de contas especial, invocando o § 5º do art. 37 da CF (Rel.: Min. Ricardo Lewandowski).[10]

Em 2012, o TCU editou a Súmula nº 282.

> **SÚMULA Nº 282**
> As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 5.928/2016 – Segunda Câmara (Embargos de Declaração, Relator Ministro Vital do Rêgo) Responsabilidade. Débito. Imprescritibilidade. Ilícito administrativo. STF. A tese fixada pelo STF no RE 669.069 (Repercussão Geral 666),

que trata da incidência da prescrição nos débitos com a União decorrentes de ilícitos civis (prazo prescricional de cinco anos), não alcança prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como a não comprovação da regular gestão de recursos públicos.

Por outro lado, no que concerne ao exame dos atos sujeitos a registro, tem sido observada uma evolução na jurisprudência do STF. Quando da primeira edição desta obra, estava assente que, para tais atos, o TCU não estava limitado ao prazo decadencial de cinco anos previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal), nem obrigado a ouvir o interessado, conforme as seguintes deliberações:

> O ato de aposentadoria configura ato administrativo complexo, aperfeiçoando--se somente com o registro perante o Tribunal de Contas. Submetido à condição resolutiva, não se operam os efeitos da decadência antes da vontade final da Administração. (MS 24.997, Rel. Min. Eros Grau, DJ 01/04/2005)
>
> O Tribunal de Contas, no julgamento da legalidade de concessão de aposentadoria ou pensão, exercita o controle externo que lhe atribui a Constituição Federal, art. 71, III, no qual não está jungindo a um processo contraditório ou contestatório. (MS 24.859, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 27/08/2004)

Com respeito ao contraditório, a edição da Súmula Vinculante nº 3 restringiu sua desnecessidade apenas aos casos de exame dos atos de concessão inicial, conforme visto no Capítulo 11.

Posteriormente, em 2007, a exceção prevista na SV nº 3 foi atenuada pelo Excelso Pretório no julgamento do MS 24.448 (Rel.: Min. Ayres Britto):

> A inércia da Corte de Contas, por sete anos, consolidou de forma positiva a expectativa da viúva, no tocante ao recebimento de verba de caráter alimentar. Este aspecto temporal diz intimamente com o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito. O prazo de cinco anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Transcorrido in albis o interregno quinquenal, é de se convocar os particulares para participar do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias do contraditório e da ampla defesa (inciso LV do art. 5º). Segurança concedida.

De outro lado, em abril de 2008, ao apreciar o MS 25.552 (Rel.: Min. Carmen Lúcia), o STF entendeu:

> O Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento de que, sendo a aposentadoria ato complexo, que só se aperfeiçoa com o registro no Tribunal de Contas da União, o prazo decadencial da Lei nº 9.784/1999 tem início a partir de sua publicação. Aposentadoria do Impetrante não registrada: inocorrência da decadência administrativa. A redução de proventos de aposentadoria, quando concedida em desacordo com a lei, não ofende o princípio da irredutibilidade de vencimentos.

Em suma, conforme tais julgados: ao apreciar o registro da concessão inicial de aposentadoria o TCU não está obrigado a assegurar o contraditório e a ampla defesa (exceção da Súmula Vinculante nº 3), exceto se transcorridos mais de cinco anos, caso em que não se opera decadência (MS 25.552), mas impõe-se a convocação dos interessados garantindo-se o contraditório e a ampla defesa (MS 24.448).

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 7.751/2015 – Segunda Câmara (Pedido de Reexame, Relator Ministro Augusto Nardes) Pessoal. Ato sujeito a registro. Princípio da ampla defesa. O longo transcurso de tempo entre a edição do ato e sua apreciação pelo TCU não convalida a aposentadoria ilegal. Na hipótese de o ato haver ingressado no Tribunal há mais de cinco anos, é necessária a instauração do contraditório e da ampla defesa para a validade do processo.

Ademais, no julgamento do MS 25.116, o Relator, Ministro Ayres Britto, sustentou que a revogação da aposentadoria se deu somente após cinco anos e oito meses de gozo do benefício, o que fere o princípio da segurança jurídica. Segundo o Ministro, a manifestação do TCU sobre a legalidade da aposentadoria deve se formalizar em tempo razoável, sob risco de séria instabilidade das relações interpessoais ou coletivas. O Relator argumentou ser direito líquido e certo do servidor integrar a relação jurídica para garantia do contraditório e da ampla defesa, sempre que a Administração Pública deixar de apreciar a legalidade dentro do prazo de cinco anos. Como a tese foi vitoriosa, a tendência é no sentido de consolidar o entendimento da decisão MS 24.448.

Quando se tratar de uma reapreciação de julgamento anterior que considerou legal o ato aposentatório, o STF considerou, nos autos do MS 25.963 (Rel.: Min. Cezar Peluso), que ocorre a decadência cinco anos após a manifestação inicial da Corte de Contas:

SERVIDOR PÚBLICO. Funcionário. Aposentadoria. Cumulação de gratificações. Anulação pelo Tribunal de Contas da União – TCU. Inadmissibilidade. Ato julgado legal pelo TCU há mais de cinco (5) anos. Anulação do julgamento. Inadmissibilidade. Decadência administrativa. Consumação reconhecida. Ofensa a direito líquido e certo. Respeito ao princípio da confiança e segurança jurídica. Cassação do acórdão. Segurança concedida para esse fim. Aplicação do art. 5º, inciso LV, da CF, e art. 54 da Lei federal nº 9.784/1999. Não pode o Tribunal de Contas da União, sob fundamento ou pretexto algum, anular aposentadoria que julgou legal há mais de 5 (cinco) anos.

Ou seja, o prazo decadencial de cinco anos constante da Lei nº 9.784/1999 inicia sua contagem a partir da manifestação inicial do TCU pela legalidade do ato.

Na realidade, o decisum deve ser interpretado como a negativa da possibilidade do TCU determinar a anulação de aposentadoria que julgou legal há mais de cinco anos, uma vez que em nenhuma hipótese pode o TCU anular ato praticado por outro órgão.

Entretanto, o STJ tem adotado decisões que ora divergem, ora concordam com a jurisprudência pacífica do STF, a exemplo dos seguintes Acórdãos:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. CONTAGEM DE TEMPO. IRREGULARIDADE APURADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. REVISÃO DO ATO. PRAZO DECADENCIAL. ART. 54 DA LEI nº 9.784/1999. TERMO INICIAL.

1. A aposentadoria de servidor público não é ato complexo, pois não se conjugam as vontades da Administração e do Tribunal de Contas para concedê-la. São atos distintos e praticados no manejo de competências igualmente diversas, na medida em que a primeira concede e o segundo controla sua legalidade.

2. O art. 54 da Lei nº 9.784/1999 vem a consolidar o princípio da segurança jurídica dentro do processo administrativo, tendo por precípua finalidade a obtenção de um estado de coisas que enseje estabilidade e previsibilidade dos atos.

3. Não é viável a afirmativa de que o termo inicial para a incidência do art. 54 da Lei nº 9.784/1999 é a conclusão do ato de aposentadoria, após a manifestação do Tribunal de Contas, pois o período que permeia a primeira concessão pela Administração e a conclusão do controle de legalidade deve observar os princípios constitucionais da Eficiência e da Proteção da Confiança Legítima, bem como a garantia de duração razoável do processo.

4. Recurso especial improvido (REsp 1.047.524/SC, Quinta Turma, Rel. Min. Jorge

Mussi, DJe 03/08/2009).

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. CONFIRMAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA QUE SE CONTA A PARTIR DESSE ÚLTIMO ATO. NÃO CONFIGURAÇÃONA HIPÓTESE. PRECEDENTES.

1. É firme nesta Casa o entendimento de que a aposentadoria do servidor público, por se tratar de ato administrativo complexo, só se perfaz com a sua confirmação pelo respectivo tribunal de contas, sendo que apenas a partir dessa homologação pela corte de contas é que se conta o prazo decadencial para a Administração rever a concessão do benefício, e não do deferimento provisório pelo Poder Público.

2. Agravo regimental improvido (AgRg no REsp 777.562/DF, Sexta Turma, Rel. Min. Maria Thereza, DJe 13/10/2008).

Em 2012, o TCU editou Súmula em consonância com a jurisprudência dominante do STF.

SÚMULA Nº 278

Os atos de aposentadoria, reforma e pensão têm natureza jurídica de atos complexos, razão pela qual os prazos decadenciais a que se referem o § 2º do art. 260 do Regimento Interno e o art. 54 da Lei nº 9.784/99 começam a fluir a partir do momento em que se aperfeiçoam com a decisão do TCU que os considera legais ou ilegais, respectivamente.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 2.662/2014 – Plenário (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro José Múcio Monteiro) Processual. Multa. Prescrição. Aplicam-se os prazos prescricionais previstos nos arts. 205 e 2.028 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002) à pretensão punitiva nos processos do TCU. O prazo prescricional conta-se a partir da ocorrência do fato.

JURISPRUDÊNCIA DO STF

TCU: auditoria e decadência

O disposto no art. 54 da Lei 9.784/99 ("Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários

decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé") aplica-se às hipóteses de auditorias realizadas pelo TCU em âmbito de controle de legalidade administrativa. Com base nesse entendimento, a 1ª Turma reconheceu a decadência e, por conseguinte, concedeu mandado de segurança para afastar a exigibilidade da devolução de certas parcelas. Tratava-se de writ impetrado contra ato do TCU que, em auditoria realizada no Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, em 2005, determinara o ressarcimento de valores pagos em duplicidade a servidores no ano de 1996. Salientou-se a natureza simplesmente administrativa do ato. Dessa forma, a atuação do TCU estaria submetida à Lei 9.784/99, sob o ângulo da decadência e presentes relações jurídicas específicas, a envolver a Corte tomadora dos serviços e os prestadores destes. Consignou-se que a autoridade impetrada glosara situação jurídica já constituída no tempo. Aduziu-se que conclusão em sentido diverso implicaria o estabelecimento de distinção onde a norma não o fizera, conforme o órgão a praticar o ato administrativo. Destacou-se, por fim, que o caso não se confundiria com aquele atinente a ato complexo, a exemplo da aposentadoria, no que inexistente situação aperfeiçoada. MS 31.344/DF, rel. Min. Marco Aurélio, 23.04.2013.

13.18. PARA SABER MAIS

Recomenda-se a leitura da bibliografia citada.

---

1 Poder de coerção e poder de sanção dos Tribunais de Contas: competência normativa e devido processo legal. Revista Diálogo Jurídico, Salvador: Centro de Atualização Jurídica – CAJ, nº 13, abr./maio 2002.

2 Observância do devido processo legal pelo Tribunal de Contas. Revista do TCE-MG, nº 3, 2004.

3 Aprovado pela Portaria TCU nº 35, de 05/02/2014.

4 Due Process of Law e parecer prévio das Cortes de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador: Centro de Atualização Jurídica – CAJ, nº 9, dez. 2001.

5 Convênios celebrados com a União e suas prestações de contas. São Paulo: Editora NDJ, 2005, p. 143-144.

6 O reconhecimento da prescrição pelo Tribunal de Contas da União. Sociedade democrática, direito público e controle externo. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, p. 382.

7 Curso de direito de constitucional positivo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 653.

8 Curso de direito administrativo. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 995.

9 Tribunais de Contas: uma Teoria Geral. BDA, nov. 2005, p. 1.279.

10 Contudo, o STJ adotou entendimento diverso no REsp 1.480.350/RS (Rel.: Min. Benedito Gonçalves), considerando que a imputação de débito pelo TCU não configura ação de ressarcimento: "As 'ações de ressarcimento' são imprescritíveis, conforme dispõe expressamente o texto constitucional, o que tem sido observado e reiterado nos julgamentos desta Corte, seja em sede de ação de improbidade com pedido de ressarcimento, seja em ação com o fim exclusivo de ressarcir o erário. No entanto, os autos não versam sobre o exercício do direito de ação, ou seja, de pedir ressarcimento perante o Poder Judiciário. Ao contrário, tratam da imputação de débito e aplicação de multa

promovida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa, oportunidade em que não há falar em exercício do direito de ação e, consequentemente, em imprescritibilidade".

Sanções

https://youtu.be/58hcoFqKiVI



Quais as sanções que podem ser aplicadas pelos Tribunais de Contas? Quantas espécies de multas podem ser aplicadas pelo TCU? Como é feita a atualização monetária dos valores devidos? O falecimento do responsável elimina o débito? Pode o TCU processar e julgar o Presidente da República com fulcro na Lei nº 10.028/2000? Qual a diferença entre a indisponibilidade de bens, arresto de bens e sequestro de bens?

14.1. SANÇÕES EM PROCESSOS DE CONTAS

As sanções aplicadas pelas Cortes de Contas possuem fundamento na Constituição (CF: art. 71, VIII) e em diversas leis. A capacidade dos Tribunais de Contas aplicarem sanções já foi inúmeras vezes reconhecida pela Suprema Corte:

> Não é possível, efetivamente, entender que as decisões das Cortes de Contas, no exercício de sua competência constitucional, não possuam teor de coercibilidade. Possibilidade de impor sanções, assim como a lei disciplinar. Certo está que, na hipótese de abuso no exercício dessas atribuições por agentes da fiscalização dos Tribunais de Contas, ou de desvio de poder, os sujeitos passivos das sanções impostas possuem os meios que a ordem jurídica contém para o controle de legalidade dos atos de quem quer que exerça parcela de autoridade ou poder, garantidos, a tanto, ampla defesa e o devido processo legal (RE 190.985, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 24/8/2001).

As principais sanções em processos de contas estão previstas nos arts. 57 e 58 da LOTCU, embora a multa do art. 58 também seja aplicável a outras espécies de processos de controle externo. Não se podem aplicar sanções sem a devida previsão legal. Não pode o Regimento Interno ou outras normas infralegais estabelecerem novas modalidades de sanções ou alterarem a gradação das punições.

14.1.1. Multa proporcional ao débito (LOTCU: art. 57)

Em processos de contas, inclusive TCEs, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida, acrescida dos encargos legais, podendo ainda ser aplicada multa de até 100% do valor atualizado do dano (LOTCU: art. 57).

Se o débito decorrente de multa aplicada pelo TCU for pago após o seu vencimento, será atualizado monetariamente na data do efetivo pagamento. Comprovado o recolhimento integral, o Tribunal expedirá quitação do débito ou da multa que, no entanto, não importará em modificação do julgamento quanto à irregularidade das contas.

IMPORTANTE

A multa de até 100% é calculada sobre o valor atualizado do dano. Assim, por exemplo, se o dano de R$10.000,00 ocorreu em 01/01/2000, e o acórdão respectivo foi prolatado em 01/07/2004, a multa máxima não será de R$10.000,00, mas do valor atualizado até a data da deliberação. Para efetuar o cálculo, utiliza-se o aplicativo Débito, disponível no portal do TCU: www.tcu.gov.br.Na hipótese, o valor seria de R$21.299,74. Agora, suponha-se que o pagamento foi efetuado em 01/12/2004. Nesse caso, o valor do débito deve ser atualizado até essa data, ou seja, alcançará R$22.671,81. A multa, no entanto, não sofre a incidência de juros, mas apenas da atualização monetária. No exemplo, seu valor ficaria em R$21.957,90. Nos termos da Decisão nº 1.122/2000 – Plenário (Rel.: Min. Adhemar Ghisi), decidiu-se que o índice de atualização monetária dos débitos e multas imputados por este Tribunal, a partir de 27/10/2000, data da extinção da UFIR, seria o IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Ampliado. Na Decisão nº 729/2002 – Plenário (Rel.: Min. Marcos Vilaça), o Tribunal firmou o entendimento de que cabe a atualização monetária de dívidas decorrentes de multa ou de ressarcimento impostas pelo Tribunal, durante o prazo de apreciação de recurso com efeito suspensivo, no caso de improvimento, a incidir desde a data do acórdão condenatório ou da ocorrência do dano, respectivamente, até o dia do efetivo pagamento.

A esse propósito, cumpre citar a Súmula – TCU nº 227:

> O recolhimento parcial do débito por um dos devedores solidários não o exonera da responsabilidade pela quantia restante.

Por conseguinte, 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.

JURISPRUDÊNCIA DO STF

Mantida decisão do TCU que condenou ONG por superfaturamento em convênio com o MS O ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, indeferiu pedido de liminar da Associação Beneficente Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária (MAAC), de Santos
(SP), contra decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) que determinou a restituição de R$ 141 mil e o pagamento de multa de R$ 50 mil por irregularidades na execução de convênio firmado com o Ministério da Saúde. O ministro é relator do Mandado de Segurança 33.027, impetrado pela MAAC contra o acórdão do TCU. O convênio firmado pela associação e o Ministério da Saúde tinha por finalidade a aquisição de unidades móveis de saúde (UMS) para fortalecer o Sistema Único de Saúde (SUS), mediante o repasse financeiro de R$ 960 mil. Segundo o TCU, porém, a entidade praticou "atos de gestão ilegítimos e antieconômicos" na condução do convênio (fraude à licitação e destinação incorreta dos bens, entre outros), contribuindo para o superfaturamento na aquisição das UMS.

Leis Orgânicas de TCEs ou TCMs podem estabelecer diferentes limites máximos de proporcionalidade em relação ao débito.

14.1.2. Multa (LOTCU: art. 58)

A outra hipótese de multa está prevista no art. 58 da LOTCU. Esta possui um valor máximo, atualizado anualmente. A atualização do valor máximo é efetivada por portaria da Presidência do Tribunal, com base na variação acumulada, no período, pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários da União. Em 2015, o valor máximo foi fixado em R$ 49.535,41; em 2016, em R$ 54.820,84; e em 2017, R$ 58.269,07. A gradação em função desse valor encontra-se prevista no art. 268 do RITCU e será proposta pelo Relator conforme a gravidade e a quantidade de fatos que ensejaram a punição. O § 2º do art. 268 do RITCU prevê que nos casos em que ficar demonstrada a

inadequação da multa, o Tribunal poderá revê-la, de ofício, diminuindo seu valor ou tornando-a sem efeito.

Na hipótese de débito decorrente de multa aplicada pelo TCU com fundamento no art. 58 da LOTCU, quando pago após o seu vencimento, o valor será atualizado monetariamente desde a data do acórdão condenatório até a data do efetivo pagamento (RITCU: art. 269).

Nos termos do referido artigo, a multa será aplicada aos responsáveis por:

I – contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nas hipóteses de omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

II – ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

IV – não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal;

V – obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI – sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal; e

VII – reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

Logo, depreende-se que a sanção prevista no art. 58 é independente da ocorrência de dano ao Erário.

A hipótese do inciso II pode concretizar-se ainda que não se trate de um processo de contas. Tal penalidade foi aplicada, por exemplo, a licitantes fraudadores, em processo de representação formulada por parlamentar (Acórdão nº 100/2003, Rel.: Min. Marcos Bemquerer).

EXEMPLO DE MULTA POR GRAVE INFRAÇÃO

Acórdão nº 814/2007 – Plenário

Relator: Ministro Ubiratan Aguiar 9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Luiz Gushiken, ex-Ministro de Estado, MVF, ex-Secretário-Adjunto da extinta Secom/PR, ECB, ex-Subsecretário de Publicidade da Secom/PR, JA, ex-Subsecretário de Publicações, Patrocínios e Normas da Secom e LAM, ex-Assessor

da Subsecretaria de Publicações, Patrocínios e Normas da Secom, pelas subcontratações de serviços fora do objeto dos contratos de publicidade geridos pela Secom/PR e ausência e/ou deficiência no controle de veiculação nos diversos tipos de mídia, o que permitiu o atesto temerário da despesa pública;

9.2. aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa prevista no art. 58, II, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, nos valores ali discriminados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor: RESPONSÁVEL MULTA Luiz Gushiken R$30.000,00 (trinta mil reais) MVF R$30.000,00 (trinta mil reais) ECB R$15.000,00 (quinze mil reais) JA R$15.000,00 (quinze mil reais) LAM R$5.000,00 (cinco mil reais)

9.3. determinar o desconto das dívidas na remuneração dos responsáveis que permanecerem prestando serviços ao Governo, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 c/c art. 219, inciso I, do Regimento Interno/TCU, observado o disposto no art. 46 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, caso não atendidas as notificações;

9.4. no caso da impossibilidade de se proceder ao desconto em folha preconizado no subitem 9.3 supra, autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas; Comentário: como se observa, o valor das multas é graduado segundo a gravidade da conduta de cada responsável.

JURISPRUDÊNCIA DO STF

Acórdão nº 638/2014 – Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman) Responsabilidade. Multa. Pessoa jurídica. A aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 requer análise da conduta do agente que praticou o ato tido como irregular. Não há como fazer avaliação de conduta em se tratando de pessoa jurídica. Só cabe a aplicação de multa a pessoa jurídica quando verificada a ocorrência de débito (art. 57 da Lei nº 8.443/1992).

No caso do inciso III, pode tratar-se de um dano ao Erário sem quantificação de débito, conforme visto no Capítulo 9. Em interessante debate, assim manifestou-se o Ministro Benjamin Zymler, em Voto Revisor do Acórdão nº 709/2003 – Plenário:

O inciso III do art. 58 transcrito, de seu turno, permite duas interpretações. A primeira é a feita pelo eminente Relator e pelo representante do Parquet. É a de que o inciso contempla duas hipóteses: ato de gestão ilegítimo de que resulte dano injustificado ao Erário e ato de gestão antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário. Quer dizer, há de se ter presente, para a utilização deste inciso III, a figura do dano ao Erário.

A segunda interpretação possível para o inciso III é a de que a lei refere-se a dois tipos de ato: ato de gestão ilegítimo e ato de gestão antieconômico de que resulte dano ao Erário. Dentro desta perspectiva, é possível utilizar o inciso III mesmo nos casos em que o elemento dano ao Erário não se encontra presente, como o destes autos.

É esta segunda interpretação que perfilho. O melhor direito, não tenho dúvidas, sempre surge da interpretação sistemática. É por meio do confronto dos diversos dispositivos legais acerca de um determinado assunto que se atinge o maior grau de certeza quanto ao espírito e finalidades da lei. O inciso III do art. 58 deve ser interpretado em conjunto com o art. 43. Caso se adote a interpretação de que o inciso III do art. 58 trata exclusivamente de hipóteses onde há dano, há de se entender, forçosamente, que as fiscalizações mencionadas no art. 43 não podem resultar em multa quando inexistir prejuízo ao Erário. É evidente que tal elucubração não é razoável. Destoa, ademais, do espírito da Lei nº 8.443/1992, que, em vários dispositivos, estabelece a possibilidade de apenação sem que tenha se verificado a ocorrência de dano.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 71/2014 – Plenário (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti) Processual. Multa. Não atendimento a diligência. A aplicação da penalidade prevista no art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.443/1992 não pressupõe o dolo específico de beneficiar ou prejudicar terceiros, basta o não atendimento à diligência do Tribunal sem causa justificada. O bem jurídico tutelado com essa sanção é a incolumidade da autoridade pública, a qual resta afetada com a simples negligência no atendimento à determinação do Tribunal.

A previsão dos incisos V e VI alcança também, além de inspeções e auditorias, as demais modalidades de fiscalização: levantamentos, acompanhamentos e monitoramentos.

EXEMPLO DE MULTA POR SONEGAÇÃO DE INFORMAÇÕES

Acórdão nº 859/2006 – Plenário

Prefeitura Municipal de Poço Verde/SE Rel.: Min. Marcos Vilaça TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OBRAS DA BARRAGEM DE POÇO VERDE/SE. FISCOBRAS. SONEGAÇÃO DE INFORMAÇÕES À EQUIPE DE AUDITORIA. OMISSÃO EM EXIGIR GARANTIAS CONTRATUAIS. NEGLIGÊNCIA DE FISCAL DA ADMINISTRAÇÃO NO ACOMPANHAMENTO DE CONTRATO. SUPERFATURAMENTO. INCIDÊNCIA DE JUROS MORATÓRIOS. CONTAS IRREGULARES.

1. A omissão injustificada no fornecimento de informações, processos ou documento à equipe de inspeção ou auditoria do Tribunal é punível nos termos do art. 58, inciso VI, da Lei nº 8.443/1992, mesmo quando a irregularidade possui natureza culposa.

O inciso VII interpretado em conjunto com o § 1º do art. 58, tem ensejado a aplicação de multa tanto para as situações de descumprimento de determinação expedida pelo TCU, sem motivo justificado (RITCU: art. 268, VII), como de reincidência no descumprimento (RITCU: art. 268, VIII).

DÚVIDA FREQUENTE

Qual a diferença entre o descumprimento de decisão, previsto no § 1º do art. 58 da LOTCU, e a reincidência no descumprimento de determinação, constante do inciso VII do mesmo artigo? A despeito de redação semelhante, as hipóteses são distintas e, como consta do quadro-resumo a seguir, a reincidência é considerada mais grave, sujeita a multa numa faixa de valor superior. Conforme consta no Voto que embasou o Acórdão nº 153/1995 – Plenário (Rel.: Min. Homero Santos), o § 1º do art. 58 refere-se a decisões pontuais, em que o Tribunal determina que se tomem medidas específicas, geralmente mediante a fixação de prazo para o seu cumprimento. Refere-se à deliberação que impõe a adoção de providências efetivas, no intuito de regularizar uma situação específica ou fornecer dados para atender a uma necessidade esporádica, cujos resultados serão dados a conhecer ao Tribunal. Por sua vez, a hipótese do inciso VII do art. 58 corresponde à determinação que objetiva prevenir a ocorrência de atos semelhantes, em oportunidade futura.

Ademais, o § 1º do art. 104 da LOTCU estipula que o descumprimento da obrigação da remessa ao TCU, por solicitação do Plenário ou de suas Câmaras, de cópia das

declarações de rendimentos e de bens de ordenadores de despesas dos órgãos da administração direta, bem assim dos dirigentes das entidades da administração indireta e fundações e de quaisquer servidores responsáveis por atos de que resulte despesa pública, ensejará a aplicação da multa estabelecida no art. 58 da LOTCU. Ressalve-se que o Tribunal deverá manter em sigilo o conteúdo das declarações apresentadas e poderá solicitar os esclarecimentos que entender convenientes sobre a variação patrimonial dos declarantes.

Esclareça-se que, conforme reza o § 5º do art. 250 do RITCU, e mencionado no Capítulo 11, a aplicação de multa em processo de fiscalização não implicará prejulgamento das contas ordinárias da unidade jurisdicionada, devendo o fato ser considerado no contexto dos demais atos de gestão do período envolvido.

Quadro-resumo da gradação da multa do art. 58 da LOTCU (art. 268 do RITCU)

Hipótese	% do valor máximo
Reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal	Entre 50% e 100%
Contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nas hipóteses de omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial	Entre 5% e 100%
Ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial	Entre 5% e 100%
Ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário	Entre 5% e 100%
Obstrução ao livre exercício das auditorias e inspeções determinadas	Entre 5% e 80%
Sonegação de processo, documento ou informação, em auditoria ou inspeção	Entre 5% e 80%
Descumprimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência determinada pelo relator	Entre 5% e

	50%
Descumprimento de decisão do Tribunal, salvo motivo justificado	Entre 5% e 50%

DÚVIDA FREQUENTE

Pode o mesmo responsável num único processo ser condenado às multas dos arts. 57 e 58 da LOTCU? Sim. Observem que no mesmo processo podem ocorrer inúmeras irregularidades. Àquelas que gerarem débito, aplicar-se-á o art. 57; às que não provocarem débito, a norma aplicável é o art. 58 da LOTCU. Acórdão nº 488/2008 – Plenário Relator: Ministro Marcos Bemquerer 9.3 aplicar ao Sr. ARDD as multas previstas nos dispositivos da Lei nº 8.443/1992, a seguir indicados, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor: 9.3.1 art. 57, caput, no importe de R$100.000,00 (cem mil reais);

9.3.2 art. 58, inciso IV, no valor de R$5.000,00 (cinco mil reais); 9.3.3 art. 58, inciso VI, na importância de R$5.000,00 (cinco mil reais).

Em qualquer fase do processo, o Tribunal ou o relator poderá autorizar o pagamento parcelado da importância devida em até trinta e seis parcelas, desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial (RITCU: art. 217).

14.1.3. Encaminhamento dos autos ao Ministério Público da União (LOTCU: art. 16, § 3º)

No caso de contas julgadas irregulares em razão de dano ao Erário, decorrente de ato ile gítimo ou antieconômico ou de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, o TCU determinará a imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis (art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992). A mesma providência poderá ser adotada na hipótese de omissão no dever de prestar contas ou de prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (RITCU: art. 209, § 7º).

De modo análogo, estipula o art. 102 da Lei nº 8.666/1993 que, quando em autos ou documentos de que conhecerem, os membros dos Tribunais ou Conselhos de Contas ou

os titulares dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de qualquer dos Poderes verificarem a existência dos crimes definidos naquela Lei, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.

Igual procedimento é adotado quando se constatam indícios de crimes de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992) e contra as finanças públicas (Lei nº 10.028/2000), ou ainda fraudes tributárias, contra a Previdência Social etc.

O encaminhamento dos autos ao MP deve ser proposto pelo Relator ou Revisor e constar do Acórdão que decidir acerca do processo em que constem tais documentos ou indícios. Não configura sanção, mas medida necessária para viabilizar a atuação institucional do MP.

14.2. SANÇÕES EM AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO

14.2.1. Multa por sonegação de documentos ou informações (LOTCU: art. 42)

Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto. Na hipótese de sonegação, o TCU assinará prazo para apresentação dos documentos, informações e esclarecimentos julgados necessários, comunicando o fato ao Ministro de Estado supervisor da área ou à autoridade de nível hierárquico equivalente, para as medidas cabíveis (LOTCU: art. 42, 1º). Em caso de não atendimento, será aplicada a multa prevista no art. 58 da LOTCU.

IMPORTANTE

Em caso de obstrução ao livre exercício de fiscalização, ou sonegação de processo, documento ou informação, a aplicação de multa prescinde de prévia audiência do responsável, desde que a possibilidade de sua aplicação tenha sido previamente comunicada (IN TCU nº 49/2005, art. 5º, § 2º). O mesmo se aplica às multas por descumprimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência determinada pelo relator; descumprimento de decisão do Tribunal, salvo motivo justificado; e reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal (RITCU: art. 268, § 3º).

Como visto no Capítulo 13, deve o Tribunal de Contas assegurar o direito de defesa e observar o contraditório e o devido processo legal. Ferraz,[1] entretanto, estabelece uma distinção entre o que denomina multa-coerção e multa-sanção:

> Os fundamentos são diversos e as repercussões no âmbito dos Tribunais de Contas, sobretudo no que respeita ao princípio do devido processo legal, são

distintas. As primeiras (multas-coerção), repita-se, são aplicadas no intuito de forçar o cumprimento do ordenado, aproximando-se, na essência, das infrações impostas de Poder Público pelo descumprimento das medidas de polícia administrativa (v.g. multas de trânsito, posturas municipais, meio ambiente); as segundas (multas-sanção) possuem nítido caráter reparador do dano, com viés estritamente sancionatório. (...) Contudo, pode-se estabelecer, no que tange à garantia do contraditório, distinção entre multas-coerção e multas-sanção. As primeiras, por tutelarem o cumprimento de obrigações públicas, assemelhando-se às medidas de polícia, permitem o diferimento do contraditório, vale dizer, autorizam a sua instalação depois de consumada a coação. Já as segundas reclamam prévio contraditório para que a sanção a ser imposta seja legítima.

14.2.2. Multa por irregularidade constatada (LOTCU: art. 43)

Ao verificar a ocorrência de irregularidades em processos de fiscalização, o Relator ou o Tribunal determinará a audiência do responsável. Se as razões de justificativa não forem acolhidas, o TCU aplicará a multa prevista no art. 58, III, da LOTCU.

14.2.3. Inabilitação (LOTCU: art. 60 e RITCU: art. 270)

Sem prejuízo das penalidades administrativas aplicáveis pelas autoridades competentes, se o TCU, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, poderá declarar o responsável inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

EXEMPLO DE INABILITAÇÃO

Acórdão nº 052/2001. TCU – Plenário

Entidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Acórdão: 8.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos ex-diretores gerais GBS e MHB; ex-diretores de administração e finanças GZM e CRS; e ex-procuradores-gerais PES e RFM, em relação aos pagamentos de precatórios fora da ordem cronológica da sua apresentação, em confronto ao art. 100 da Constituição Federal e ao art. 6º da Lei nº 9.469/1997;

8.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos ex-diretores gerais GBS e MHB Borges; ex-diretores de administração e finanças JGPS e CRS; e ex-procuradores-gerais PES e RFM, em relação aos pagamentos decorrentes de acordos extrajudiciais ou de ações judiciais em curso, com dotação orçamentária alocada

especificamente para pagamento de precatórios;

8.3. aplicar aos srs. GBS, MHB, GZM, JGPS, CRS, PES e RFM a multa prevista no art. 58, II, da Lei nº 8.442/1992 c/c o art. 220, II, do Regimento Interno, no valor individual de R$ 10.133,75 (dez mil, cento e trinta e três reais e setenta e cinco centavos), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo fixado, na forma da legislação em vigor;

8.4. determinar, com fundamento no art. 28, I, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 2º, II, da Decisão Normativa-TCU 19/1998, ao Diretor-Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, caso não sejam atendidas as notificações, que efetue o desconto, integral ou parcelado, das dívidas, na remuneração dos responsáveis ocupantes de cargo efetivo ou em comissão daquela autarquia;

8.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da supracitada lei, a cobrança judicial das dívidas, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido, até a data do recolhimento, caso não seja possível o desconto em folha; e

8.6. considerar graves as infrações cometidas e inabilitar, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443/1992, os srs. GBS, MHB, GZM, JGPS, CRS, PES e RFM, pelo período de oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública. Comentário: Como se vê neste exemplo, o mesmo Acórdão pode impor mais de uma sanção a cada responsável. Mas atenção: a) ainda que o débito seja composto de várias parcelas, só haverá no processo uma multa com base no art. 57, cuja referência será 100% do valor atualizado da soma dessas parcelas; se o fato gerador ocorreu em mais de um exercício, poderá haver uma multa em cada processo de contas;

b) em diferentes processos – por exemplo, TCEs – o mesmo responsável poderá sofrer várias multas com o mesmo fundamento legal, mas não pela mesma ocorrência fática. Uma hipótese: várias licitações com o mesmo vício, tendo gerado diferentes processos;

c) não há bis in idem, quando no mesmo acórdão ocorre imputação de débito e cominação de multa; pois esta tem natureza de sanção administrativa e aquela de reparação civil;

d) também não há bis in idem quando, no mesmo processo, são imputadas ao mesmo responsável as multas do art. 57 e do art. 58 (cf. Acórdão nº 345/2007 – Plenário; Relator: Ministro Augusto Sherman).

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 1.885/2014 – Plenário (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman) Convênio e Congêneres. Responsabilidade do convenente. Inabilitação. A falsificação de extrato bancário que compõe a prestação de contas de convênio é causa para a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443/1992.

14.3. SANÇÕES RELATIVAS A LICITAÇÕES E CONTRATOS

14.3.1. Declaração de inidoneidade (LOTCU, art. 46)

Segundo o dispositivo, verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

Tal penalidade não se confunde com a prevista no art. 87, IV, da Lei nº 8.666, segundo o qual, em função da inexecução total ou parcial do contrato, a administração poderá declarar a inidoneidade do contratado para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a administração pelos prejuízos resultantes e depois de decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior (suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração, por prazo não superior a dois anos). Nessa hipótese, a sanção é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, podendo a reabilitação ser requerida após dois anos de sua aplicação.

Quadro-resumo da inidoneidade na LOTCU e na Lei nº 8.666/1993

	LOTCU	Lei nº 8.666/1993
Hipótese	Fraude comprovada à licitação	Inexecução total ou parcial do contrato
Quem aplica a sanção	Plenário do TCU	Ministro de Estado, Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso
		Enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até

Prazo	Até cinco anos	que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e depois de decorrido o prazo de dois anos
Alcance	Administração Pública Federal	Administração Pública
Dispositivo legal	LOTCU: art. 46	Lei nº 8.666/1993: art. 87, IV

Na página do TCU na Internet encontra-se disponível a relação das empresas julgadas inidôneas nos últimos exercícios.

EXEMPLO DE DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE

Acórdão nº 478/2005-TCU-PLENÁRIO Unidade: Prefeitura Municipal de Itanhomi/MG. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Acórdão: VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial originada da conversão de relatório de inspeção determinada pelo Acórdão nº 1.936/2003-Plenário em decorrência da constatação de irregularidades na execução do Convênio 255/2001, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa – e a Prefeitura Municipal de Itanhomi/MG, objetivando transferir a quantia de R$128.000,00 para aplicação na construção de um sistema de esgotamento sanitário, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em: 9.1 julgar as presentes contas irregulares, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei nº 8.443/1992, e condenar solidariamente em débito os srs. JVAN, TAJC e GFB, bem como a Construtora Mirante Ltda., fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea a, do RI/TCU, o recolhimento, aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, da importância de R$128.000,00 (cento e vinte e oito mil reais), devidamente atualizada e acrescida dos juros de mora pertinentes, calculados a partir de 2/1/2002 até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor; 9.4. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.443/1992, a inidoneidade da Construtora Mirante Ltda. para participar, por 5 (cinco) anos, de licitação na Administração Pública federal;

9.5 solicitar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que providencie junto à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação a inserção, no portal de compras "Comprasnet", da declaração de inidoneidade da empresa referida no item

anterior;

9.6. encaminhar, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o acompanham, ao Ministério Público da União para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis;

Em 2006, o STF teve oportunidade de manifestar-se acerca de dúvida frequentemente suscitada, a saber, a de que a declaração de inidoneidade prevista na Lei nº 8.666/1993 teria ab-rogado o dispositivo da LOTCU.

Conflito de Atribuição e Inexistência (Transcrições)

Pet 3606 AgR/DF (Rel.: Min. Sepúlveda Pertence)

RELATÓRIO: Esta a decisão pela qual neguei seguimento ao pedido: "DECISÃO: Cuida-se de petição na qual a requerente suscita conflito de atribuição entre o Ministro de Estado dos Transportes e o Tribunal de Contas da União na aplicação da sanção de inidoneidade para licitar.

Aduz a suscitante, em resumo, que a competência para tanto, atribuída ao TCU no art. 46 da Lei nº 8443/1992, teria sido ab-rogada pela Lei nº 8.666/1993 (art. 87) – norma especial e posterior àquela –, que teria fixado a competência do Ministro de Estado no caso.

Sustenta também que a Constituição Federal não teria atribuído ao Tribunal de Contas da União competência para impor a sanção aplicada, cabendo-lhe apenas exigir do órgão competente a imposição da penalidade cabível caso verificada alguma ilegalidade; sendo que o Ministro dos Transportes já havia concluído o julgamento do processo administrativo que apurava o mesmo fato (fraude à licitação) no sentido da absolvição do requerente por falta de provas.

Diz, ainda, que a conclusão do processo administrativo nessa esfera não teria o condão de afastar o cabimento do conflito, o que somente ocorreria com a proclamação da prescrição punitiva do Estado, pois o Ministro dos Transportes, em sua decisão, teria ressalvado que "o processo administrativo deveria ser encaminhado a ele, novamente, 'CASO fosse encontrado fato novo, robusto, capaz de endossar a aplicação da pena de inidoneidade anteriormente sugerida'" (f. 24).

Pede, então, a concessão de liminar para que seja suspenso o processo TC 005.524/2003-7, perante o TCU, e fixada a competência do Ministro de Estado dos Transportes para proferir decisões sobre o caso até o julgamento final do conflito (f. 29), como "providência acauteladora instrumental para evitar que a decisão proferida por autoridade destituída de atribuição se perpetue no tempo

de forma a agravar a situação conflitante entre as autoridades administrativas, em que cada qual busca – em processo de competição inidôneo – atribuir-se a competência para a prática de determinado ato".

No mérito, pugna pela nulidade dos atos praticados pelo TCU, por manifesta incompetência para aplicar a pena de inidoneidade prevista no art. 46 da sua Lei Orgânica (f. 30).

(...)

Daí o presente agravo regimental, no qual a requerente afirma que os precedentes citados foram superados dado o julgamento da PET 3.528 (Pleno, Marco Aurélio, DJ 3/03/2006), onde se teria admitido conflito de atribuições entre autoridades administrativas.

Insiste, ainda, na existência do conflito, pois "o pressuposto lógico para que o TCU pudesse aplicar sanção administrativa contra a agravante – como aplicou – é o exercício do poder de polícia e não o exercício do poder de fiscalização".

Ademais, "o mesmo fato não acarretou a aplicação da sanção de inidoneidade pelo Ministro dos Transportes, mas está acarretando a aplicação dessa sanção pelo TCU" (f. 646); certo, ainda, que o Ministro dos Transportes teria afirmado em suas informações que não cumprirá a determinação do TCU, por considerá-la ilegal.

(...)

De qualquer forma, o exame da questão dependeria da existência do próprio conflito, que penso não ocorrer na espécie.

É que, conforme ressaltei na decisão agravada, são diversas e inconfundíveis as áreas de atuação dos requeridos.

Vale recordar a lição do saudoso Victor Nunes Leal sobre o papel do Tribunal de Contas da União e a sua relação com a Administração Pública:

"... Cumpre notar, porém, que a doutrina mais segura, baseando-se na natureza de sua principal atribuição, não o considera integrante do aparelhamento administrativo em sentido estrito: coloca-o acima da administração propriamente dita, pela ação fiscalizadora que sobre ela exerce. (...)

Nas palavras de Francisco Campos, '... as funções de controle exercidas pelo Tribunal de Contas, ele as exerce em nome, por autoridade e com a sanção do Parlamento. São, conseguintemente, pela sua natureza e seus efeitos, funções congressionais ou parlamentares. Não é o seu controle um controle administrativo, mas constitucional'.

'O que torna ainda mais manifesta – escreve Guimarães Menegale – a natureza parlamentar ou congressional das funções do Tribunal de Contas é o fato de que

a lei o coloca em relação direta com o Congresso, cominando-lhe a obrigação de a ele referir imediatamente os conflitos ocorridos entre o Tribunal e o Executivo'.
O Tribunal de Contas – diz Castro Nunes – 'não é uma jurisdição administrativa, senão em certo sentido, sem confusão possível, entretanto, com as instâncias administrativas que funcionam como órgãos subordinados do Poder Executivo (...)'".
Vê-se dos esclarecimentos do preclaro mestre – amparado em pronunciamentos de juristas de escol – que a atuação do Tribunal de Contas da União no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades administrativas não se confunde com aquela atividade fiscalizatória realizada pelo próprio órgão administrativo, uma vez que esta atribuição decorre do controle interno ínsito a cada Poder e aquela, do controle externo a cargo do Congresso Nacional (art. 70 da Constituição Federal).
Daí por que o poder outorgado pelo legislador ao TCU, de declarar, verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal (art. 46 da Lei nº 8.443/1992), não se confunde com o dispositivo presente na Lei das Licitações (art. 87), que – sendo dirigido apenas aos altos cargos do Poder Executivo dos entes federativos (§ 3º) – é restrito ao controle interno da Administração Pública e de aplicação mais abrangente, conforme esclarece a doutrina:
"... Mesmo na hipótese de se acreditar que o art. 46 da Lei nº 8.443/1992 não tenha sido derrogado pela Lei nº 8.666/1993, deve-se entendê-lo como de aplicação restrita ao TCU, em sua atuação fiscalizadora, e nunca como paradigma hermenêutico da declaração de inidoneidade nos moldes hoje postos no inciso IV do art. 87 da Lei nº 8.666/1993. A uma, porque trata apenas de fraudes praticadas nos processos licitatórios, sem se preocupar com os ilícitos que possam ocorrer durante a execução do contrato, ou mesmo da contratação com dispensa e inexigibilidade. A duas, porque estabelece o prazo da sanção, no caso por até 5 anos, enquanto a Lei nº 8.666/1993 determina que a sanção durará até que seja promovida a reabilitação junto a Administração. Como se percebe, a norma é outra e o espírito da lei é outro." (Inf. STF nº 441)

IMPORTANTE

No Acórdão nº 1.263/2007 – Plenário (Relator: Ministro Marcos Vilaça) definiu-se que: "4. Configurada a ocorrência de fraude à licitação, declara-se a inidoneidade para licitar das empresas envolvidas. 5. É admitida a prova indiciária como

fundamento para a declaração de inidoneidade de empresa licitante, independendo, para tanto, o recebimento de qualquer benefício pela empresa, bastando, tão somente, a participação na fraude."

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 1.986/2013 – Plenário (Relator Ministro Raimundo Carreiro) Responsabilidade. Representação. Inidoneidade. Requisitos. A declaração de inidoneidade (art. 46 da Lei nº 8.443/1992) independe da existência de prejuízo ao erário ou da obtenção de vantagem indevida, bastando para a aplicação da sanção a verificação de fraude a licitação. Declaração de inidoneidade das empresas envolvidas. Acórdão nº 834/2014 – Plenário (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho) Processual. Prova. Indícios. Constitui prova a existência de indícios vários, convergentes e concordantes, o que, sinalizando para a manipulação de procedimento licitatório, autoriza o TCU a declarar a inidoneidade das empresas envolvidas na fraude, assim como multar os gestores públicos responsáveis. Acórdão nº 348/2016 – Plenário (Administrativo, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) Responsabilidade. Declaração de inidoneidade. Abrangência. Licitação. Contratação direta. Estado-membro. Município. Transferências voluntárias. As sanções de declaração de inidoneidade impostas pelo TCU (art. 46 da Lei nº 8.443/1992) alcançam as licitações e contratações diretas promovidas por estados e municípios cujos objetos sejam custeados por recursos de transferências voluntárias da União.

14.4. SANÇÕES RELATIVAS A INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS (LRF E LEI Nº 10.028/2000)

A Lei nº 10.028/2000 definiu os crimes contra as finanças públicas, a partir dos princípios, conceitos e normas da LRF. Em seu art. 5º, a Lei caracterizou como infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais n forma da lei;

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei; e

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de

medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

O mesmo diploma atribuiu aos Tribunais de Contas a competência para processar e julgar tais infrações, fixando como penalidade uma multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

EXEMPLO DE SANÇÃO POR INFRAÇÃO CONTRA AS LEIS DE FINANÇAS PÚBLICAS

Acórdão nº 317/2003 – Plenário

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues Entidade: Tribunal Regional Eleitoral do Amapá SUMÁRIO: LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4/05/2000). ACOMPANHAMENTO DAS PUBLICAÇÕES DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL. AUSÊNCIA DE CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS DE EMISSÃO E PUBLICAÇÃO NOS PRAZOS. COMPETÊNCIA DO TCU PARA PROCESSAR E JULGAR INFRAÇÕES, COMETIDAS PELOS TITULARES DOS PODERES E ÓRGÃOS DA ESFERA FEDERAL, RELATIVAS À OMISSÃO NA DIVULGAÇÃO E ENCAMINHAMENTO DO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL (LEI nº 10.028/2000). AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. JUNTADA DOS AUTOS ÀS CONTAS DO TRE.

Saliente-se que, nesse exemplo, o Relator interpretou a lei no sentido de que a multa poderia ser aplicada até o valor de 30% dos vencimentos anuais do responsável, devendo a Corte de Contas fixar-lhe o valor, sopesando a gravidade de cada caso concreto. No referido Acórdão, a multa foi aplicada no montante de R$10.000,00.

QUESTÃO POLÊMICA

Pode o TCU processar e julgar o Presidente da República com fulcro na Lei nº 10.028/2000? Em princípio, entendemos que sim. Até onde pesquisamos, a hipótese ainda não foi enfrentada pelos principais doutrinadores dedicados ao tema da responsabilidade fiscal. No entanto, o inciso II do art. 5º da norma tem como destinatário o Chefe do Poder Executivo. É ele quem tem a prerrogativa de propor ao Legislativo o projeto de lei da LDO. Logo, a proposição de "lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei" é infração de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo. Poderia surgir a interpretação de

que a hipótese enquadra-se como crime de responsabilidade, conforme previsão do art. 85 da CF, o que implicaria julgamento perante o Senado Federal. No entanto, o dispositivo identifica tais crimes como os atos que atentam contra a Constituição Federal e, especialmente, contra, entre outros: a probidade na administração (inciso V); a lei orçamentária (inciso VI); e o cumprimento das leis e das decisões judiciais (inciso VII). A rigor, a proposição de projeto de lei de LDO sem as necessárias metas fiscais não pode ser caracterizada como alguma dessas situações.

De outro lado, nos termos do art. 102, I, b, da CF, é competência do STF processar e julgar originariamente nas "infrações penais comuns" o Presidente da República. Ora, o tipo previsto no inciso II do art. 5º da Lei nº 10.028/2000 não é crime de responsabilidade, nem infração penal comum: é "infração administrativa contra as leis de finanças públicas". Inexiste, portanto, em nosso entendimento, óbice a que o TCU processe e julgue o Presidente da República na hipótese de sua ocorrência. Curiosamente, logo após a 1ª edição deste livro, na qual constavam os comentários anteriores, surgiu um caso concreto, no qual o TCU confirmou a análise apresentada. Foi o Acórdão nº 1.285/2007 – Plenário (Relator: Ministro Benjamim Zymler), cujo sumário é: "REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL. PUBLICAÇÃO INCOMPLETA EM RAZÃO DA GREVE DOS SERVIDORES DO BACEN. VIOLAÇÃO À LRF QUE NÃO DECORREU DE CULPA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. POSTERIOR PUBLICAÇÃO. DETERMINAÇÃO. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIAS. 1. A publicação intempestiva do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida constitui violação à LRF e pode resultar na aplicação de sanção e na vedação à contratação de novas operações de crédito.

2. A apenação dos responsáveis decorre do juízo de sua conduta e não apenas da verificação do descumprimento da norma complementar." Ora, se nesse caso, o juízo da conduta do Presidente da República conduziu à não aplicação da sanção prevista na Lei nº 10.028/2007, evidencia-se que a hipótese contrária também é possível.

14.5. OUTRAS MULTAS

Apesar de não haver expressa previsão legal, duas outras modalidades de multa têm sido registradas nas Cortes de Contas, mediante aplicação subsidiária do Código de Processo Civil.

A primeira é a multa por efeito protelatório do recurso, cabível quando os embargos de declaração apresentados forem considerados manifestamente protelatórios.

EXEMPLO DE MULTA POR CARÁTER PROTELATÓRIO

Acórdão nº 593/2017 – Plenário (Embargos de Declaração, Relator Ministro Bruno Dantas) Direito Processual. Embargos de declaração. Reiteração. Protelação. Multa. Valor. É possível a aplicação de multa em processos do TCU em razão de embargos de declaração com intuito manifestamente protelatório e, na hipótese de reiteração, a elevação do valor e a exigência de prévio recolhimento da multa para interposição de novos recursos (art. 298 do Regimento Interno do TCU c/c art. 1.026, §§ 2º e 3º, da Lei nº 13.105/2015).

A segunda é a denominada multa astreintes[2] ou diária, relativa à obrigação de fazer ou não fazer, de modo a compelir o responsável a cumprir rapidamente a medida imposta. É utilizada principalmente em decisões cautelares e seu fundamento é a previsão dos arts. 536 e 537 do Código de Processo Civil.

EXEMPLO DE MULTA ASTREINTE

Acórdão nº 650/2012 – TP (Representação de Natureza Interna – Homologação de Medida Cautelar; Relator Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima) (...) HOMOLOGAR a Medida Cautelar adotada singularmente pelo Conselheiro Relator, (...), que determinou nos autos da presente Representação de Natureza Interna à Prefeitura Municipal de Rondonópolis que no prazo de 10 (dez) dias, a contar da intimação da presente decisão, expeça ordem de serviço à Companhia de Desenvolvimento de Rondonópolis – CODER, para que esta retome a execução dos Contratos nº 173/2012 e nº 1.478/2012, nos estritos termos do Memorial Descritivo emitido pelo Engenheiro Alexandre Silva Cláudio, sob pena de aplicação de multa diária no valor equivalente a 05 UPFs/MT aos que derem causa ao descumprimento dessa determinação, ao fundamento do disposto no artigo 144 da Resolução nº 14/2007, c/c § 4º do artigo 461 do CPC; (...)

14.6. DETERMINAÇÕES

Embora as determinações exaradas nas diversas espécies de processos de controle externo não constituam sanções, propriamente ditas, a reincidência no seu descumprimento pode ensejar a aplicação de multa.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 4.428/2014 – Primeira Câmara (Monitoramento, Relator Ministro

Benjamin Zymler) Competência do TCU. Determinação. Coercitividade. As determinações do TCU não se encontram sujeitas ao juízo de conveniência dos gestores integrantes da Administração Pública, uma vez que se revestem de caráter coativo. Havendo dúvidas ou inconformismo em relação a deliberação do Tribunal, cabe ao órgão jurisdicionado interpor, tempestivamente, os recursos próprios previstos na Lei Orgânica do TCU e no seu Regimento Interno. Acórdão nº 73/2014 – Plenário (Monitoramento, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti) Competência do TCU. Recomendação. Natureza. A recomendação emanada do Tribunal de Contas da União não representa mera sugestão, cuja implementação é deixada ao alvedrio do gestor destinatário da medida, pois tem como objetivo buscar o aprimoramento da gestão pública. Contudo, admite-se certa flexibilidade na sua implementação. Pode o administrador público atendê-la por meios diferentes daqueles recomendados, desde que demonstre o atingimento dos mesmos objetivos, ou, até mesmo, deixar de cumpri-la em razão de circunstâncias específicas devidamente motivadas. A regra, entretanto, é a implementação da recomendação, razão por que deve ser monitorada.

A Resolução nº 265/2014 dispôs que determinações de adoção de providências corretivas deverão:

I – ser expedidas com prazo definido para cumprimento e comunicação ao Tribunal das medidas adotadas ou, excepcionalmente, no caso de situações mais complexas, para apresentação de plano de ação com vistas a sanear o problema verificado; e

II – explicitar o normativo, a legislação ou a jurisprudência que foi infringida e o fundamento legal que legitima o TCU a expedir a deliberação.

Ademais, deverão observar os seguintes requisitos:

I – tratar de matéria inserida no âmbito das competências do Tribunal; II – priorizar aspectos mais relevantes, com vistas à correção das principais deficiências identificadas;

III – estar fundamentada nos fatos apontados e/ou na análise efetuada no relatório e na instrução técnica, no parecer do Ministério Público junto ao Tribunal e no voto do relator;

IV – ser redigida de forma clara, precisa e completa, evidenciando "o que" deve ser aperfeiçoado ou corrigido e não "como" fazer; e

V – ser precedida de avaliação da viabilidade de sua implementação, quando couber.

14.7. MEDIDAS CAUTELARES QUE AFETAM DIRETAMENTE OS GESTORES E RESPONSÁVEIS

No Capítulo 5, item 5.9, estudamos as medidas cautelares relativas a atos administrativos. Agora, examinaremos aquelas que afetam diretamente os gestores e responsáveis. Em comum com as anteriores, o fato de que são decisões exclusivas do Plenário; contudo, ao contrário daquelas, não podem ser adotadas em caráter de urgência pelo Relator ou pelo Presidente.

14.7.1. Afastamento temporário do responsável (LOTCU: art. 44)

Se entender que o responsável prosseguindo no exercício de suas funções possa retardar ou dificultar a realização de fiscalização, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento, o Tribunal de Contas, de ofício ou a requerimento do MPTCU, determinará cautelarmente o afastamento temporário do responsável, que deverá ser efetuado pela autoridade administrativa hierarquicamente superior ao responsável a ser afastado. Se tal autoridade competente deixar de atender, no prazo fixado, à determinação do TCU, será considerada solidariamente responsável. Há decisões do STF amparando tal dispositivo.

> Improcedência das alegações de ilegalidade quanto à imposição, pelo TCU, de multa e de afastamento temporário do exercício da Presidência ao Presidente do Conselho Regional de Medicina em causa (MS 22.643, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 4/12/1998).

Há, todavia, limites para a aplicação dessa sanção. Conforme julgado do STF, tal penalidade não se aplica às sociedades civis, mas apenas às instituições de natureza pública.

> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – AUDITORIA E INSPEÇÃO – AFASTAMENTO DE DIRIGENTE – SOCIEDADE CIVIL. A norma inserta no art. 44 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, não se aplica às sociedades civis. Pressupõe o exercício de função pública e o fato de a pessoa jurídica estar integrada à Administração. O simples recebimento de subvenção pública, como ocorre relativamente à Cruz Vermelha – alínea e do art. 33 do Estatuto aprovado mediante o Decreto nº 76.077/1975 e Lei nº 6.905/1981, não respalda o afastamento de qualquer dos

seus dirigentes, sem que isto possa implicar prejuízo da atuação fiscalizadora do Tribunal de Contas da União quanto ao emprego de verbas publicas e correspondente prestação de contas. Redação do acórdão em 3 de abril de 1995 em face do recebimento dos autos apenas em 30 de março imediatamente anterior (MS 21.636, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 11/03/1993).

A medida, assim como a decretação de indisponibilidade de bens, tratada a seguir, reveste-se de natureza cautelar.

EXEMPLO DE AFASTAMENTO TEMPORÁRIO DE CARGO ESTADUAL

Decisão nº 128/2002 – Plenário

Relator: Ministro Augusto Sherman 8.2 determinar, cautelarmente, o afastamento temporário do Sr. CEL de suas funções de Diretor Geral do DER-RR, nos termos do art. 44, caput, da Lei nº 8.443/1992, até a conclusão da auditoria objeto da presente Representação;

8.3 determinar ao Governador do Estado de Roraima, com supedâneo no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, e, nos termos do art. 44, caput e § 1º, da Lei nº 8.443/1992, para que, no prazo de 5 (cinco) dias, a contar da comunicação da Decisão, adote as medidas necessárias ao seu fiel cumprimento;

14.7.2. Indisponibilidade de bens (LOTCU: art. 44, § 2º)

Em circunstâncias iguais às do tópico anterior, o Tribunal poderá decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.

Registre-se que, nesse caso, o TCU decreta, isto é, emana diretamente ordenação, sem necessidade de solicitação de qualquer espécie ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público da União, inclusive expedindo comunicação aos órgãos onde sejam localizados os bens objeto da decisão, tais como cartórios de registro de imóveis, bolsas de valores, instituições financeiras e departamentos estaduais de trânsito, de maneira a tornar efetiva a indisponibilidade desses bens.

EXEMPLO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS: O CASO DO TRT-SP

DECISÃO nº 026/2001-TCU-PLENÁRIO

Entidade: Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, São Paulo-SP. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha. Decisão: O Tribunal Pleno, diante

das razões expostas pelo Relator, com fulcro no art. 44, caput e § 2º, da Lei nº 8.443/1992 e arts. 30 e 31 da Resolução/TCU nº 136/2000, DECIDE: 8.2 – decretar, cautelarmente, pelo prazo de 01 (um) ano, a indisponibilidade de bens dos responsáveis, cuja citação foi determinada pela Decisão nº 591/2000 – Plenário, tantos quantos bastantes para garantir o ressarcimento do débito, Srs. Nicolau dos Santos Neto, Antônio Carlos da Gama e Silva, Délvio Buffulin, Gilberto Morand Paixão, Fábio Monteiro de Barros Filho, José Eduardo Corrêa Teixeira Ferraz e Luiz Estevão de Oliveira Neto, bem como da Incal Incorporações S/A e do Grupo OK Construções e Incorporações S/A; e 8.3 – determinar à Secex/SP que proceda ao levantamento dos bens dos responsáveis solidários arrolados no item anterior, indicando os bens e respectivos valores necessários para garantir o ressarcimento do débito.

Todavia, o prazo máximo de um ano fixado pela lei poderá muitas vezes, mercê de manobras protelatórias, não ser suficiente para a consecução do objetivo da norma, que é preservar de dilapidação o patrimônio dos responsáveis, de modo a assegurar que mantenham a posse de volume de recursos suficiente para fazer frente ao ressarcimento do débito potencial. Chaves[3] sustenta a possibilidade de renovação contínua dessa cautelar, mediante novas deliberações do TCU.

JURISPRUDÊNCIA DO STF

Negada liminar para suspender bloqueio de bens de ex-presidente da Petrobras Determinada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a indisponibilidade dos bens do ex-presidente da Petrobras Sérgio Gabrielli e outros nove executivos da estatal, foi mantida em decisão proferida pelo ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Gilmar Mendes. O ministro negou pedido de liminar formulado no Mandado de Segurança 33.092/DF, o qual sustentava a ilegalidade do ato proferido pelo TCU. A decisão do TCU, relacionada à apuração de irregularidades na aquisição da refinaria de Pasadena, nos EUA, celebrada em 2007, foi considerada acertada pelo ministro. "A decisão cautelar da indisponibilidade dos bens dos administradores envolvidos, em análise inicial, típica de exame liminar, mostra-se cabível e até mesmo recomendável na hipótese em exame", afirma a decisão.

Todavia, em 2016, contrariando a jurisprudência dominante do STF,[4] o Ministro Marco Aurélio, em sucessivas decisões monocráticas nos Mandados de Segurança 34.357 (31/08/2016), 34.392 (06/09/2016) e 34.410 (14/09/2016), concedeu pedidos liminares

autorizando a livre movimentação de bens cuja indisponibilidade havia sido decretada pelo TCU. De acordo com o ministro, o poder geral de cautela do TCU "possui limites, dentro dos quais não se encontra o de bloquear, por ato próprio, dotado de autoexecutoriedade, os bens de particulares contratantes com a Administração".

DÚVIDA FREQUENTE

Qual a diferença entre indisponibilidade de bens, arresto de bens e sequestro de bens? O **arresto de bens** é a apreensão de bens do devedor para garantia da futura execução, quando, sendo a dívida líquida e certa, embora ainda não vencida, haja probabilidade de que antes da decisão ocorram atos capazes de causar lesões, de incerta ou difícil reparação ao direito de uma das partes. O **sequestro de bens** é medida cautelar que visa apreender o objeto em torno do qual se litiga para assegurar a sua entrega para aquele que vencer a causa. A diferença principal entre o sequestro e o arresto radica em que neste se apreende qualquer bem do patrimônio do devedor que possa garantir o pagamento em futura ação de execução, ao passo que naquele se apreende o próprio bem objeto do litígio. A **indisponibilidade de bens** é a definição de que determinados bens não podem ser objeto de alienação ou transferência, de modo a garantir a futura execução de dívida. O TCU pode decretar a indisponibilidade de bens (LOTCU, art. 44, § 2º) e solicitar o arresto de bens (LOTCU, art. 61).

14.7.3. Arresto dos bens (LOTCU: art. 61)

Segundo o dispositivo, o Tribunal poderá, por intermédio do MPTCU, solicitar à Advocacia Geral da União ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição. Sublinhe-se que, diferentemente da indisponibilidade dos bens, a decisão relativa ao arresto somente ocorre quando já há juízo definitivo fixando o débito e indicando o responsável. Não há prazo para a validade de tal decisão.

EXEMPLO DE ARRESTO DE BENS

Acórdão nº 463/2003 – Plenário Tomada de Contas Especial. Ministério da Cultura. Incentivos fiscais. Recursos da Lei Rouanet. Produção do filme O Guarani. Divergência na documentação comprobatória da aplicação dos recursos. Documentos fiscais inidôneos. Despesas não comprovadas. Movimentação de

recursos em conta não específica. Excesso de remuneração das funções de direção e de produção. Pagamento de agenciamento em percentual acima do permitido. Ausência de comprovação da utilização dos rendimentos da aplicação financeira no projeto. Contas irregulares. Débito. Multa. Solicitação à Advocacia Geral da União. Declaração de inabilitação a cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração federal. Ciência ao MPU e à Procuradoria da República RJ. 9.4. solicitar à Advocacia Geral da União, com fulcro no art. 61 da Lei nº 8.443/1992, a adoção das medidas – se necessárias para assegurar a execução da dívida – tendentes ao arresto dos bens dos responsáveis ora julgados em débito, caso não haja, dentro do prazo estabelecido, o recolhimento do valor devido.

Quadro-resumo das sanções e cautelares

Sanção/cautelar	Causa	Dispositivo legal
Multa de até 100% do valor do débito	Responsável julgado em débito	LOTCU: art. 57
Multa de valor máximo fixado anualmente	Incisos I a VII do art. 58, art. 42, art. 43 e art. 104, § 1º, todos da LOTCU	LOTCU: art. 58
Multa de 30% dos vencimentos anuais	Infração contra as leis de finanças públicas	Lei nº 10.028/2000: art. 5º, § 1º
Declaração de inidoneidade	Fraude comprovada à licitação	LOTCU: art. 46
Inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança	Gravidade da infração	LOTCU: art. 60
Afastamento temporário do responsável	Indícios de que o responsável possa retardar ou dificultar a realização de fiscalização, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento	LOTCU: art. 44
Indisponibilidade de bens	Indícios de que o responsável possa retardar ou dificultar a realização de fiscalização, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento	LOTCU: art. 44, § 2º
Arresto dos bens	Responsáveis em débito	LOTCU: art. 61

DÚVIDA FREQUENTE

Quantas espécies de multas podem ser aplicadas pelo TCU?

Cuidado com as pegadinhas. Se o enunciado da questão mencionar a LOTCU, são duas: a do art. 57, que poderá ser de até 100% do valor do débito; e a do art. 58, cujo valor máximo é fixado anualmente por portaria do Presidente do TCU. Se o enunciado for em aberto, a resposta correta é três: além as duas da LOTCU, a multa prevista na Lei nº 10.028/2000 por infrações contra as leis de finanças públicas.

Quadro-resumo das sanções aplicadas pelo TCU

Espécie	2014	2015	2016
Responsáveis inabilitados	97	177	165
Empresas declaradas inidôneas	52	74	115
Indisponibilidades de bens declaradas	–	6	27
Arrestos de bens solicitados	56	66	46

14.8. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS

Segundo o princípio de independência das instâncias, mencionado no Capítulo 4, é possível que uma mesma ocorrência possa acarretar punições na esfera civil ou penal e também pelo Tribunal de Contas competente. Um exemplo de tal situação foi enfrentado no Acórdão nº 3.132/2006 – 2ª Câmara, de relatoria do Ministro Lincoln Magalhães da Rocha:

> É legal a aplicação de multa pelo TCU e pelo Poder Judiciário por um mesmo fato, em decorrência da independência das instâncias e da natureza das apenações, não constituindo esse procedimento ferimento ao princípio constitucional do non bis in idem (Ata 40/2006 – 2C).

Mais recentemente, o princípio foi reafirmado:

> Acórdão nº 680/2015 – Plenário (Embargos de Declaração, Relator Ministro Substituto André de Carvalho)
> Processual. Independência das instâncias. Litispendência.
> Não existe litispendência entre processo do TCU e outro versando sobre idêntica matéria no âmbito do Poder Judiciário. À luz do princípio da independência das

instâncias, o TCU exerce sua jurisdição independentemente das demais, gozando de competências próprias, estatuídas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica.

O STF também já se pronunciou a respeito:

> Igualmente sem razão a impetrante ao sustentar que a aplicação da pena de cassação da aposentadoria estaria a configurar bis in idem em razão de multa que lhe fora anteriormente aplicada pelo Tribunal de Contas da União com base nos mesmos fatos que motivaram a cassação de sua aposentadoria. O julgamento a cargo da Corte de Contas acerca da gestão orçamentária e financeira da Coordenação de Serviços Gerais do MEC, órgão pelo qual era responsável a impetrante no exercício de 1991 não se confunde, à evidência, com a apuração e consequente punição de possíveis infrações disciplinares pela Administração Pública. São independentes entre si a responsabilização administrativa dos servidores públicos faltosos e a atuação do Tribunal de Contas da União, no exercício do controle externo das contas públicas como órgão auxiliar do Poder Legislativo.
> Não tem aplicação ao caso, como quer a impetrante, o entendimento consagrado nesta Egrégia Suprema Corte no sentido de que "é inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira" (Súmula nº 19). Como é evidente, a multa aplicada pelo Tribunal de Contas da União não teve por fundamento o procedimento administrativo disciplinar instaurado contra a impetrante, mais sim a verificação, através de inspeção promovida pela Corte, de graves irregularidades em sua gestão à frente da Coordenação de Serviços Gerais do MEC. E a súmula acima citada só tem pertinência quando há duplicidade de punições no âmbito administrativo, o que não se verificou no caso em apreço (MS 22.728.1/PR; Rel.: Min. Moreira Alves).

Ressalte-se que o inverso também é verdadeiro, ou seja, o fato de as contas terem sido aprovadas pelo Tribunal de Contas não elimina a hipótese de o gestor vir a ser condenado em outra esfera, conforme testemunha a seguinte decisão da segunda Turma do STF:

> Entendeu-se que não mereceria reparo a conclusão do STJ, segundo a qual o fato do Tribunal de Contas da União, eventualmente, aprovar as contas a ele submetidas, não obstaria, em princípio, a persecução penal promovida pelo Ministério Público. Explicitou-se que a jurisprudência do STF seria no sentido da

independência entre as esferas de contas e a judicial penal, de sorte a ser desnecessário que o inquérito policial ou a denúncia aguardem a conclusão do processo de contas em qualquer das instâncias dos Tribunais de Contas. (HC 103.725/DF, rel. Min. Ayres Britto, 14/12/2010, Informativo 613).

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Acórdão nº 1.928/2014 – Plenário (Embargos de Declaração, Relator Ministro Substituto Weder de Oliveira) Processual. Coisa julgada. Decisão judicial. A existência de sentença judicial suspendendo os efeitos de decisão do TCU constitui motivo suficiente para afastar a obrigação de dar cumprimento a esta, não sendo, contudo, necessária a alteração da deliberação alcançada, cuja eficácia há que se ter por suspensa enquanto durarem os efeitos do provimento expedido pelo Poder Judiciário. Acórdão nº 240/2014 – Segunda Câmara (Aposentadoria, Relator Ministro José Jorge) Pessoal. Apreciação do ato. Decisão judicial. A existência de decisão judicial não impede a livre apreciação dos atos de concessão pelo TCU, que pode promover a apreciação de mérito pela ilegalidade do ato, em posição contrária ao decidido no âmbito do Poder Judiciário, sem, contudo, determinar a suspensão do pagamento da verba tida por irregular, enquanto protegida por decisão judicial.

14.9. RESPONSÁVEL FALECIDO

Na hipótese de falecimento do responsável, não é mais aplicável a multa, pois esta tem caráter personalíssimo. Subsiste, no entanto o débito. O julgado seguinte exemplifica a situação:

> A ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos à conta de convênio importa no julgamento pela irregularidade das contas do responsável falecido, imputando-se o débito, até que haja a partilha, à personalidade jurídica do espólio, na figura de seu representante legal (Acórdão nº 3.039/2006 – 1ª Câmara; Rel.: Min. Valmir Campelo).

14.10. PARA SABER MAIS

Recomenda-se a leitura dos Boletins de Jurisprudência do TCU e dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios.

[1] Poder de coerção e poder de sanção dos Tribunais de Contas, competência normativa e devido processo legal. Revista Diálogo Jurídico, nº 13, abr./maio 2002.

[2] Como explicam Sarquis e Cestari, astreintes é uma palavra de origem latina, de etimologia idêntica a adstringentes. Significa causar constrição, aperto ou pressão em algo ou alguém (Direito Processual Moderno nos Tribunais de Contas: Poder Geral de Cautela e Astreintes. Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, nº 1, 2014. p. 124-138).

[3] Controle externo da gestão pública. Niterói: Impetus, 2007, p. 318.

[4] MS 24.379 – Primeira Turma; MS 33.092 – Segunda Turma; MS 24.510 – Plenário.

Palavras Finais

Ao concluir o presente estudo, desejo sinceramente que o leitor esteja familiarizado com o controle externo em nosso país, preparado para ter êxito nos cada vez mais concorridos concursos públicos para os Tribunais de Contas e Controladorias, e decidido a ser um profissional exemplar, cuja atuação futura no serviço público, pautada pela eficiência e pelo compromisso ético, contribuirá significativamente para o Brasil alcançar o desenvolvimento com justiça social, democracia e respeito ao meio ambiente.

Um professor se realiza quando tem a ventura de presenciar o sucesso de seus alunos e sentir-se, um pouco, partícipe das respectivas vitórias. Assim, mais uma vez, boa sorte, amigo leitor, nas provas e na vida!

Miniglossário

O presente glossário visa facilitar o trabalho de pesquisa e fixação dos principais conceitos e expressões úteis para o domínio da disciplina. Foram utilizados como fontes de pesquisa a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCU, diversos atos normativos e publicações do TCU, o Manual do SIAFI, definições legais constantes da Lei nº 4.320/1964, do Decreto-Lei nº 200/1967, do Decreto nº 93.872/1986, bem como elaboração própria do autor. Foram também utilizados a publicação Termos técnicos – glossário do Instituto Ruy Barbosa, a Enciclopédia Jurídica Soibelman e o Dicionário Técnico Jurídico, de Deocleciano Torrieri Guimarães. Anote-se que o portal do TCU na internet também dispõe de glossário semelhante, bem como uma publicação intitulada Vocabulário de Controle Externo.

Accountability pública – Obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e corporações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. E, ainda, obrigação imposta, a uma pessoa ou entidade auditada, de demonstrar que administrou ou controlou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com os termos segundo os quais lhe foram entregues.

Acompanhamento – É o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I – examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e

II – avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

Acórdão – Forma de deliberação do Plenário ou das Câmaras do TCU em matéria da competência do Tribunal.

Agente responsável – Corresponde a pessoa física que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos da União e das Entidades da Administração Indireta ou pelos quais estas respondam, ou que, em nome destas,

assuma obrigação de natureza pecuniária. Caracteriza também o gestor de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal, a Município, a Entidades Públicas ou Organizações Particulares.

Agravo – Modalidade recursal contra despacho decisório do Presidente do Tribunal, de Presidente de Câmara ou do Relator, desfavorável à parte, e contra medida cautelar, devendo ser impetrado no prazo de cinco dias.

Alcance – Diferença para menos nas contas de encarregados pelos dinheiros públicos.

Apensamento – Junção de dois ou mais processos para tramitação em conjunto.
Aresto – Sinônimo de acórdão; decisão definitiva de tribunal.

Arresto de bens – (Não confundir com sequestro de bens e indisponibilidade de bens) Apreensão de bens do devedor para garantia da futura execução, quando, sendo a dívida líquida e certa, embora ainda não vencida, haja probabilidade de que antes da decisão ocorram atos capazes de causar lesões, de incerta ou difícil reparação ao direito de uma das partes.

Atividade – Instrumento de programação orçamentária destinado a alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação do Governo.

Ato de gestão – Ato de gerir a parcela do patrimônio público, sob a responsabilidade de determinada unidade.

Audiência – Procedimento pelo qual o Relator ou o Tribunal, verificada irregularidade das contas sem ocorrência de débito, chama o responsável para apresentar razões de justificativa.

Auditor – Cargo previsto na CF, a ser provido mediante concurso público de provas e títulos dentre brasileiros que satisfaçam as exigências do § 1º do art. 73 da CF. Os Auditores substituem os Ministros nas hipóteses legais, são nomeados pelo Presidente da República e relatam os processos que lhes forem distribuídos. Em número de três no TCU, são também denominados de Ministros-Substitutos. Nos demais Tribunais de Contas, atuam como Substitutos de Conselheiros e variam o seu número e a denominação do cargo.

Auditoria – É um dos cinco instrumentos de fiscalização utilizados pelo Tribunal e destina-se a:

I – examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;

II – avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; e

III – subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

Auditoria operacional – O processo de coleta e de análise sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de aferir o desempenho da gestão governamental, com a finalidade de subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública. Suas duas modalidades são: auditoria de desempenho e auditoria de programa.

Câmaras – Colegiados do Tribunal de Contas da União, em número de duas, compostas por quatro Ministros e com competência para proferir deliberações definitivas acerca de matérias de menor complexidade, conforme especificado no RITCU.

Citação – No TCU, é o procedimento pelo qual o Relator ou o Tribunal, verificada irregularidade nas contas com ocorrência de débito, chama o responsável para apresentar defesa ou recolher a quantia devida. No Código de Processo Civil, é o ato pela qual se integra o demandado à relação processual.

Comissão Mista – Comissão permanente composta de membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a qual cabe examinar e emitir parecer sobre os projetos do PPA, LDO, LOA, e Créditos Adicionais, examinar e emitir parecer sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição Federal e ainda exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária (CF: arts. 58 e 166).

Contas – Conjunto de informações que se possa obter, direta ou indiretamente, a respeito de uma dada gestão, desde que garantida a sua confiabilidade (veracidade e representatividade) e permitida a avaliação da legalidade, eficácia, eficiência e economicidade dessa gestão.

Contas diferidas – contas para as quais foi determinado o sobrestamento da análise na unidade técnica por prazo determinado, findo o qual, inexistindo elementos supervenientes que infirmem o parecer do controle interno, serão encaminhadas ao Relator, depois de ouvido o Ministério Público, para julgamento por Relação.

Contas extraordinárias – Processo organizado e apresentado quando da extinção, liquidação, dissolução, transformação, fusão, incorporação ou desestatização de unidades jurisdicionadas.

Contas iliquidáveis – Denominação dada às contas quando, caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito.

Contas irregulares – As contas em que for comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;
b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma le ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e
d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Contas regulares – As contas que expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável.

Contas regulares com ressalva – As contas que evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário.

Controles internos – Conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da Administração Pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

Convênio – Qualquer instrumento que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da Administração Pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/ atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Crédito adicional – Destina-se a atender despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA, podendo ser caracterizados como especial, extraordinário e suplementar.

Dano – Juridicamente, dano "significa todo mal ou ofensa que tenha uma pessoa causado a outrem, da qual possa resultar uma deterioração ou destruição à coisa dele ou um prejuízo a seu patrimônio" (Plácido e Silva, 1993). Por sua vez, Aguiar Dias (1960) esclarece que "o dano se estabelece mediante o confronto entre o patrimônio realmente existente após o dano e o que possivelmente existiria, se o dano não se tivesse produzido". O dano ao Erário consiste em ato ou fato gerador de redução do patrimônio público.

Débito – Prejuízo ao Erário quantificado em valores monetários.

Decisão definitiva – A decisão pela qual o Tribunal julga as contas regulares,

regulares com ressalva ou irregulares.

Decisão preliminar – A decisão pela qual o Tribunal, antes de pronunciar-se quanto ao mérito das contas, resolve sobrestar o julgamento, determinar diligência, ou ordenar a citação ou a audiência dos responsáveis ou, ainda, determinar outras diligências necessárias ao saneamento do processo.

Decisão terminativa – A decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis.

Despesa corrente – Representa encargo que não produz acréscimo patrimonial, respondendo assim, pela manutenção das atividades de cada Órgão/Entidade.

Despesa de capital – É a despesa que resulta no acréscimo do patrimônio do Órgão ou Entidade que a realiza, aumentando, dessa forma sua riqueza patrimonial.

Despesas de exercícios anteriores – São despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, mas que não tenham sido processados na época própria. Representam, ainda, os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, que poderão ser pagos a conta de dotação especifica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica (Lei nº 4.320/1964: art. 37).

Diligência – Procedimento mediante o qual o Relator ou o Tribunal, previamente à decisão de mérito de um processo e visando o seu saneamento, determina o levantamento de informações para esclarecer dúvidas, suprir lacunas ou ampliar o escopo da análise.

Dívida ativa – É a inscrição que se faz em conta de devedores, relacionada a tributos, multas e créditos da Fazenda Pública, lançados, mas não cobrados ou não recolhidos no exercício de origem (Lei nº 4.320/1964: art. 39).

Economicidade – Minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.

Efetividade – Relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados).

Eficácia – Grau de alcance das metas programadas em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados.

Eficiência – Relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período de tempo.

Embargo de declaração – Modalidade recursal cabível quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal. Possui efeito suspensivo, podendo ser apresentado pela parte ou pelo MPTCU.

Empenho de despesa – Ato emanado de autoridade competente, que cria para o

Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. (Lei nº 4.320/1964: art. 58).

Empenho por estimativa – Representa a reserva de recursos orçamentários destinada a atender despesas cujo montante não se possa determinar previamente, tais como serviços de telefone, reprodução de documento, diárias e gratificações e assemelhados (Lei nº 4.320/1964: art. 60, § 2º).

Erário – Tesouro ou Fazenda Pública.

Exame de admissibilidade – análise realizada em expediente apresentado ao Tribunal, com o objetivo de verificar a existência dos requisitos genéricos e específicos referentes à matéria a que se refira, de forma a subsidiar a decisão quanto ao conhecimento ou não pelo relator ou colegiado

Gestão – É o ato de gerir certos recursos.

Governança – Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Impropriedades – Falhas de natureza formal de que não resulte dano ao erário e outras que têm o potencial para conduzir à inobservância aos princípios de Administração Pública ou à infração de normas legais e regulamentares, tais como deficiências no controle interno, violações de cláusulas, abuso, imprudência, imperícia.

Incidente de uniformização de jurisprudência – Procedimento formal visando à uniformização da jurisprudência do TCU.

Indisponibilidade de bens – (Não confundir com sequestro de bens e arresto de bens) É o que não pode ser objeto de alienação ou transferência.

Inspeção – É o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.

Interessado – Aquele que, em qualquer etapa do processo, tenha reconhecida, pelo relator ou pelo Tribunal, razão legítima para intervir no processo.

Investimento – Denominação de despesa destinada ao planejamento e execução de obras, inclusive as destinadas a aquisição de imóveis considerados necessários à realização de obras, bem como a programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

Irregularidades – Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou

infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico; desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos; tais como fraudes, atos ilegais, omissão no dever de prestar contas e violações aos princípios de Administração Pública.

Juntada – Ato de inserir documentos em um processo.

Legalidade – Refere-se ao controle da obediência das normas legais pelo responsável fiscalizado.

Legitimidade – Apreciação que envolve uma avaliação das circunstâncias em que o ato foi praticado, uma ponderação da prioridade relativa entre a despesa efetuada e as outras necessidades da comunidade.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – Compreende o conjunto de metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital, para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF: art. 165, § 2º).

Lei Orçamentária Anual (LOA) – Compreende:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (CF: art. 165, § 5º).

Levantamento – É o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;

II – identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e

III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

Liquidação de despesa – Consiste na verificação do direito adquirido pelo credor,

tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (Lei nº 4.320/1964: art. 63).

Medida cautelar – É uma medida de precaução, que tem como objetivo prevenir, conservar, defender ou assegurar a eficácia de um direito e pode ser adotada pelo Plenário do TCU, pelo Relator, ou pelo Presidente, quando houver indício de irregularidade, fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito a ser adotada pelo Tribunal.

Monitoramento – É o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.

Notificação – Comunicação processual por meio da qual o responsável é chamado para efetuar e comprovar o recolhimento do débito imputado ou da multa cominada.

Oitiva – Oportunidade concedida discricionariamente pelo Relator ou pelo Tribunal para manifestação do responsável, entidade ou parte, antes da adoção de medidas cautelares. Uma vez decidida a medida cautelar, a oitiva é obrigatória.

Orçamento fiscal – Engloba os recursos dos Poderes da União, representado pelos Fundos, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (CF: art. 165, § 5º, inciso I).

Orçamento da Seguridade Social – Abrange os recursos dos Órgãos e Entidades que respondem pela função de Seguridade Social da administração direta ou indireta, bem como os Fundos e Fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (CF: art. 165, § 5º, inciso III).

Orçamento de investimento das estatais – Compreende o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (CF: art. 165, § 5º, inciso II).

Ordenador de despesa – Toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda (Decreto-lei nº 200/1967: art. 80, § 1º). Em obediência ao art. 43 do Decreto nº 93.872/1986, e ao princípio da Segregação de Funções, o cargo de Gestor Financeiro não poderá ser exercido pela mesma pessoa que ocupa o cargo de Ordenador de Despesa.

Papéis de trabalho – Documentação que constitui o suporte de todo o trabalho desenvolvido pelo auditor, contendo o registro de todas as informações utilizadas, das verificações a que procedeu e das conclusões a que chegou, independentemente da forma, do meio físico ou das características. Consideram-se papéis de trabalho, entre outros: planilhas, formulários, questionários preenchidos, fotografias, arquivos de dados, de vídeo ou de áudio, ofícios, memorandos, portarias, cópias de contratos ou termos de convênio, matrizes de planejamento, de achados e de responsabilização.

Parecer – No TCU, existe o Parecer Prévio sobre as contas do Governo, encaminhado para subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional; e os pareceres do MPTCU, dos titulares das unidades técnicas e das Comissões de Regimento e de Jurisprudência emitidos sobre matérias encaminhadas à sua apreciação.

Pedido de reexame – Modalidade de recurso contra decisão de mérito proferida em processo concernente a ato sujeito a registro e a fiscalização de atos e contratos. Possui efeito suspensivo.

Plenário – Colegiado máximo do Tribunal de Contas da União, presidido pelo Presidente do TCU e integrado por todos os Ministros. Possui competências privativas definidas no Regimento Interno, entre as quais a de apreciar as contas do Governo. Em alguns Tribunais de Contas estaduais, o colegiado equivalente é denominado Pleno.

Processos de contas – Processo de trabalho do controle externo, destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão das pessoas abrangidas pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/1992, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, obtidos direta ou indiretamente.

Projeto – Conjunto de operações limitadas no tempo, das quais, normalmente, resultam produtos quantificáveis física e financeiramente, que concorrem para a expansão ou para o aperfeiçoamento da ação governamental.

Recurso de reconsideração – Modalidade de recurso contra decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, mesmo especial, com efeito suspensivo, para apreciação do colegiado que houver proferido a decisão recorrida, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de quinze dias.

Recurso de revisão – Modalidade de recurso ao Plenário contra decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, de natureza similar à da ação rescisória, sem efeito suspensivo, interposto uma só vez e por escrito pela parte, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos e fundar-se-á:

I – em erro de cálculo nas contas;

II – em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido;

III – na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Redator – Denominação do Ministro que foi o primeiro a formular a proposta de deliberação vitoriosa, divergente da apresentada pelo Relator, e que fica responsável por redigi-la na sua forma definitiva.

Relação – Conjunto de processos que, a critério do Relator, são submetidos em conjunto à deliberação do colegiado. O RITCU estabelece as condições que autorizam a inclusão de um processo em Relação, bem como define as situações em que tal inclusão é vedada.

Relator – O Relator presidirá a instrução do processo, determinando, mediante despacho singular, de ofício ou por provocação do órgão de instrução ou do MPTCU, o sobrestamento do julgamento, a citação ou a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos, fixando prazo, na forma estabelecida no regimento interno, para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito.

Relatórios de gestão – Conjunto 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 por uma ou mais unidades jurisdicionadas durante um exercício financeiro.

Representação – Trata-se da prerrogativa dos órgãos, entidades ou pessoas relacionadas no art. 237 do RITCU de levarem ao conhecimento do Tribunal irregularidades ou ilegalidades praticadas por administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição. Para ser conhecida a representação deve referir-se à matéria de competência do Tribunal, ser redigida em linguagem clara e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

Reserva de contingência – Dotação não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, constante do orçamento anual cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais (Decreto-lei nº 200/1967: art. 91). Dotação constante do projeto de lei orçamentária anual, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na LDO, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (LRF, art. 5º).

Responsabilidade solidária – A solidariedade ocorre quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigação, à dívida toda (art. 264, C.Civil); não se presume, resulta da lei ou da vontade das partes (art. 265, CC).

Responsável – ver Agente responsável.

Restos a pagar – Representam as despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se as despesas processadas das não processadas. Entende-se por processadas e não processadas, respectivamente, as despesas liquidadas e as não liquidadas. (Decreto nº 93.872/1986: art. 67).

Revisor – Denominação do Ministro que solicita vistas de uma matéria submetida

pelo Relator à apreciação de colegiado.

Segregação de funções – Princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, normalmente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações.

Sequestro de bens – (Não confundir com arresto de bens e indisponibilidade de bens) O sequestro é medida cautelar que visa apreender o objeto em torno do qual se litiga para assegurar a sua entrega para aquele que vencer a causa. A diferença principal entre o sequestro e o arresto radica em que neste se apreende qualquer bem do patrimônio do devedor que possa garantir o pagamento em futura ação de execução, ao passo que naquele se apreende o próprio bem objeto do litígio.

Significância – Conceito que engloba os atributos de relevância, materialidade e risco.

Sobrepreço – Irregularidade que ocorre quando o preço global de um contrato ou preços unitários constantes de sua composição encontram-se injustificadamente superiores aos preços praticados no respectivo mercado.

Sobrestamento – Suspensão do julgamento ou apreciação de um processo, em razão do surgimento de matéria ou fato que obste o seu regular prosseguimento, como, por exemplo, a conexão dos assuntos em exame com os constantes de outro processo em tramitação no Tribunal, cujos resultados poderão influenciar o julgamento do processo sobrestado.

Superfaturamento – Irregularidade que ocorre quando se faturam serviços de uma obra ou contrato com sobrepreço ou quando se faturam serviços que não foram executados, total ou parcialmente (cujos quantitativos medidos são superiores aos efetivamente executados). O inciso II do § 1º do art. 31 da Lei nº 13.303/2016 (Estatuto das Estatais) considera que o superfaturamento ocorre quando houver dano ao patrimônio da empresa pública ou da sociedade de economia mista caracterizado, por exemplo:

a) pela medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas;

b) pela deficiência na execução de obras e serviços de engenharia que resulte em diminuição da qualidade, da vida útil ou da segurança;

c) por alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado;

d) por outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a empresa pública ou a sociedade de economia mista ou reajuste irregular de preços.

Termo de cooperação – Modalidade de descentralização de crédito entre órgãos e entidades da Administração Pública federal, direta e indireta, para executar programa de governo, envolvendo projeto, atividade, aquisição de bens ou evento, mediante portaria ministerial e sem a necessidade de exigência de contrapartida;

Termo de parceria – Instrumento de cooperação firmado entre o Poder Público e entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip, para o fomento e a execução de atividades de interesse público como assistência social, saúde, cultura etc.

Tomada de contas especial – É o processo devidamente formalizado, dotado de rito próprio, que objetiva apurar a responsabilidade daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário. É medida de exceção, somente devendo ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas internas com vistas à recomposição do Erário.

Trancamento das contas – Decisão terminativa adotada por colegiado do Tribunal na hipótese das contas serem consideradas iliquidáveis, quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito.

Referências

AGUIAR, Ubiratan. Controle externo – anotações à jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

AGUIAR, Ubiratan et al. Convênios e tomadas de contas especiais – manual prático. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

AGUIAR DIAS, José de. Da responsabilidade civil. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1960. v. II.

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. Revista do TCU, nº 84, abr./jun. 2000, p. 19-62.

ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União anotada. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ALVES, Maria Fernanda Colaço. Múltiplas Chibatas? Institucionalização da política de controle da gestão pública federal 1998-2008. Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA – da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração. Brasília: 2009.

ARISTÓTELES. Política. São Paulo: Martin Claret, 2010.

BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BANDEIRA, Bruno Anselmo. Limites ao poder investigatório dos Tribunais de Contas brasileiros: uma análise crítica em face do Direito Comparado e Internacional. Monografia apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso, como exigência parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito. Cuiabá: 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de direito administrativo. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Funções do Tribunal de Contas. Revista de Direito Público, nº 72, ano XVII, out./dez. 1984, p. 133-150.

BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. O Sistema Tribunais de Contas e instituições equivalentes – um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição da República Federativa do Brasil anotada. 3. ed.,

amplamente revista e atualizada até a EC nº 32/2001. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. Tribunais de Contas: algumas incompetências. Revista de Direito Administrativo, nº 203, 1996, p. 131-140.

BIM, Eduardo Fortunato. O poder geral de cautela dos Tribunais de Contas nas licitações e contratos administrativos. Revista Interesse Público, nº 36, 2006, p. 363-388.

BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcos Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (coords.). Controladoria no setor público. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União.

_____. Competências constitucionais e legais do TCU. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2003.

_____. Diversas instruções normativas, decisões normativas, resoluções, portarias e acórdãos.

_____. Glossário de Termos de Controle Externo. Brasília: Tribunal de Contas da União, SEGECEX/ADPLA/DIPRO 2010.

_____. Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras/Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999. 281 p.

_____. Transferências governamentais constitucionais e legais: orientações fundamentais. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Correa, 2005.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador: Centro de Atualização Jurídica – CAJ, v. I, nº 9, dez. 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 28 jul. 2006.

BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CANDEIA, Remilson Soares. Convênios celebrados com a União e suas prestações de contas. São Paulo: Editora NDJ, 2005.

CANHA, Cláudio Augusto. A evolução (?) do papel dos auditores dos Tribunais de Contas do Brasil. In: LIMA, Luiz Henrique (coord.). Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CARVALHO, André Luis. Municípios em território federal, e o auxílio ao controle externo? 2007. Disponível em <http://jus.com.br/revista/texto/10015/muni-cipios-em-territorio-federal-e-o-auxilio-ao-controle-externo>. Acesso em: 9 dez. 2012.

_____. Súmula Vinculante nº 3 do STF: considerações e alcance. Jus Navigandi,

Teresina, ano 11, nº 1443, 14 jun. 2007. Disponível em: < http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10014>. Acesso em: 14 jun. 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 14. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e. O novo Tribunal de Contas – visão sistêmica das Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios do Brasil. Revista do TCE-MG, ano XXI, nº 3, 2005.

_____. Os Tribunais de Contas e sua jurisdição. Revista do TCE-MG, nº 1, 2005.

CASTRO, José Nilo de. Direito municipal positivo. 5. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

_____. Julgamento das contas municipais. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. Controle externo da gestão pública – a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas – teoria e jurisprudência. Niterói: Impetus, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração geral e pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. Tribunal de Contas – evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

COUR DES COMPTES. La Cours des Comptes. Paris: La Documentation Française, 2014.

CRETELLA JR., José. Curso de direito administrativo. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

CUSTÓDIO, Antonio Joaquim Ferreira. Registro de aposentadorias e pensões, o devido processo legal e a Súmula Vinculante nº 3. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, nº 1947, 30 out. 2008. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11904>.

DALLARI, Adilson Abreu. Observância do devido processo legal pelo Tribunal de Contas. Revista do TCE-MG, nº 3, 2004.

DECOMAIN, Pedro Roberto. Tribunais de Contas no Brasil. São Paulo: Dialética, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Coisa julgada – aplicabilidade a decisões do Tribunal de Contas da União. Revista do TCU, nº 70, out./dez. 1996, p. 23-36.

_____. Direito administrativo. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. O papel dos Tribunais de Contas no controle dos contratos administrativos. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 15, nº 82, nov./dez. 2013, p. 15-48.

FAGUNDES, Miguel de Seabra. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

FARIAS, Luciano Chaves. O poder dos Tribunais de Contas de examinar a constitucionalidade das leis e normas. Boletim de Direito Administrativo, ano XXII, nº

10, out. 2006, p. 1.137-1.144.
FARIAS, Márcia Ferreira Cunha. O controle de constitucionalidade nos Tribunais de Contas. Revista Interesse Público, nº 18, 2003 p. 201-206.
FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
_____. Limites à revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas. Revista do TCU, nº 70, out./dez. 1996, p. 39-71.
_____. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. Revista de Informação Legislativa, a. 36, nº 142, abr./jun. 1999, p. 167-189.
_____. Sustação de contratos administrativos pelos Tribunais de Contas. Revista Interesse Público, ano VI, nº 29, 2005, p. 303-308.
_____. Tomada de Contas Especial – processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública. 2. ed. atual., rev. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.
_____. Tribunais de Contas do Brasil – jurisdição e competência. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
FERRAZ, Luciano. Controle pelos Tribunais de Contas da Eficiência e Eficácia dos Serviços Concedidos. Palestra no III Seminário de Direito Administrativo do TCM-SP. Disponível em: <http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/27_10_04/luciano_ferraz1.htm>. Acesso em: 22 ago. 2006.
_____. Due Process of Law e parecer prévio das Cortes de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador: Centro de Atualização Jurídica – CAJ, nº 9, dez. 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 9 out. 2006.
_____. Poder de coerção e poder de sanção dos Tribunais de Contas – competência normativa e devido processo legal. Revista Diálogo Jurídico, Salvador: Centro de Atualização Jurídica – CAJ, nº 13, abr./maio 2002. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 19 jul. 2006.
FERREIRA, José Nunes. Súmulas do Supremo Tribunal Federal. São Paulo: Saraiva, 1977.
FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 1992.
FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. O bom controle público e as cortes de contas como tribunais da boa governança. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.
FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.
FURTADO, José de Ribamar Caldas. O controle da legitimidade do gasto público. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 5, nº 54, jun. 2006, p. 7.298-7.301.

_____. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do TCU, nº 109, maio/ago. 2007, p. 61-89.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Regime Jurídico dos Tribunais de Contas. São Paulo: RT, 1992.

GUERRA, Evandro Martins. Os controles externo e interno da Administração Pública. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri (org.). Dicionário técnico jurídico. 8. ed. São Paulo: Rideel, 2006.

GUIMARÃES, Fernando Augusto Mello. Rui: uma visão do controle do dinheiro público – uma análise contemporânea. TCU, Rui Barbosa, uma visão do controle do dinheiro público, Brasília: Tribunal de Contas da União, 2000.

HARADA, Kiyoshi. Imposto sindical. A repercussão do veto presidencial. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, nº 1741, 7 abr. 2008. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11127>.

INSTITUTO RUY BARBOSA. Termos técnicos: glossário. Rio de Janeiro: IRB/TCMRJ, 2005.

INTOSAI. The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts. Viena: Intosai, 1977.

LEAL, José Silva de Souza. Os limites do controle externo da União sobre as empresas controladas direta ou indiretamente por sociedades de economia mista. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (org.). Sociedade democrática, direito público e controle externo. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

LIMA, Luiz Henrique. As novas tecnologias e as contas públicas. In: FEITOSA, Gustavo. Curso controle cidadão. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/Universidade Aberta do Nordeste, 2015.

_____. Composição e funcionamento dos Tribunais de Contas: anotações à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: LIMA, Luiz Henrique (coord.). Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____. Controle do patrimônio ambiental brasileiro. Rio de Janeiro: Editora da UERJ, 2001.

_____. O Tribunal de Contas da União e o controle externo da gestão ambiental. Tese (Doutorado em Ciências em Planejamento Ambiental). COPPE-UFRJ, Rio de Janeiro: 2009.

_____. Sementes republicanas. Cuiabá: Entrelinhas, 2014.

_____; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista de (coord.). Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte:

Fórum, 2017.

_____; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (coord.). Controle externo dos regimes próprios de previdência social: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MAGALHÃES, Fernando Antonio Dorna. Federalismo e o controle pelo TCU das transferências fundo a fundo: o caso do Sistema Único de Saúde. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (org.). Sociedade democrática, direito público e controle externo. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

MARANHÃO, Jarbas. Heraclio Salles e o Tribunal de Contas. Revista de Informação Legislativa, a. 38, nº 149, jan./mar. 2001, p. 53-60.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 22. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELO, Renato Sérgio Santiago. Tribunais de Contas: uma teoria geral. Boletim de Direito Administrativo, nov. 2005, p. 1.267-1.281.

MESQUITA, Patrick Bezerra. Conceitos jurídicos indeterminados e a escolha dos membros dos Tribunais de Contas brasileiros. Lições de Júlio César à pátria tupiniquim. Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 3998, 12 jun. 2014. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/28235>. Acesso em: 14 set. 2014.

MILESKI, Hélio Saul. Controle social: um aliado do controle oficial. Revista Interesse Público, nº 36, 2006, p. 85-98.

_____. O controle da gestão pública. São Paulo: RT, 2003.

MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MORAES, Sílvio Freire de. Controle externo – estudos e casos concretos. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. Revista do TCE-SC, jul. 2004, p. 113-146.

MUKAI, Toshio. Os Tribunais de Contas no Brasil e a coisa julgada. Revista do TCU, nº 70, out./dez. 1996, p. 83-86.

NAGEL, José. A fisionomia distorcida do controle externo. Revista do TCE-MG, nº 4, 2000.

PARDINI, Frederico. Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional. Tese apresentada no Curso de Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1997.

PASCOAL, Valdecir. Direito financeiro e controle externo – teoria, jurisprudência e 370 questões (atualizado de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

PAULINO, Jacques. Curso de direito constitucional. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1961.
PLÁCIDO E SILVA. Vocabulário jurídico. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.
POMPEU, Carolina Gutierrez; COSTA, Júlia Câmara da (coords.). Histórico do controle de contas em Portugal e no Brasil: do século XIII ao XIX. Brasília: TCU, 2014.
PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Comentários à Constituição de 1967, com a emenda nº 1, de 1969. 2. ed. rev. São Paulo: RT, 1970.
RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Controle externo da Administração Pública Federal no Brasil – o Tribunal de Contas da União – uma análise jurídico-administrativa. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.
ROCHA, Lincoln Magalhães da. A função controle na Administração Pública orçamentária. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 2. ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
SALUSTIANO, Sérgio Ricardo de Mendonça. A coisa julgada em tomadas e prestações de contas ordinárias. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (org.). Sociedade democrática, direito público e controle externo. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.
SANT'ANNA, Reynaldo. Aspectos do direito público no Tribunal de Contas. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 1992.
SANTOS, Arides Leite. O reconhecimento da prescrição pelo Tribunal de Contas da União. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (org.). Sociedade democrática, direito público e controle externo. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.
SANTOS, Homero. O controle da Administração Pública. Revista do TCU, nº 74, out./dez. 1997, p. 17-26.
SANTOS, Jair Lima. O TCU e os controles estatal e social da Administração Pública. Revista do TCU, nº 94, out./dez. 2002, p. 13-47.
SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida. Parcerias público-privadas – o controle externo atuando em críticas e polêmicas fronteiras. Revista do TCM-RJ, nº 32, abr. 2006, p. 58-71.
SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo; CESTARI, Renata Constante. Direito processual moderno nos Tribunais de Contas: poder geral de cautela e astreintes. Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, nº 1, 2014, p. 124-138.
_____; COSTA, Rafael Neubern Demarchi. A composição dos Tribunais de Contas municipais de São Paulo e do Rio de Janeiro. In: LIMA, Luiz Henrique (coord.). Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de ministros e conselheiros substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
SCAPIN, Romano. A expedição de provimentos provisórios pelos Tribunais de Contas: das medidas cautelares à técnica antecipatória no controle externo brasileiro.

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, 2016.

SCLIAR, Wremyr. Democracia e controle externo da administração pública. Dissertação (Mestrado) – Faculdade Direito, PUCRS, Porto Alegre, 2007.

_____. Tribunal de Contas: do controle na Antiguidade à instituição independente do Estado Democrático de Direito. Tese (Doutorado) – Faculdade Direito, PUCRS, Porto Alegre, 2014.

SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). Prêmio Serzedello Corrêa 1998 – Monografias Vencedoras. Brasília: TCU, 1999.

_____. Rui Barbosa e as finanças públicas brasileiras. TCU, Rui Barbosa, uma visão do controle do dinheiro público. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2000.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Wálteno Marques; SILVA, Gustavo Henrique. Decreto nº 6.170, de 25/07/2007: breve análise das suas inovações e os seus reflexos. Boletim de Licitações e Contratos, fev. 2008, p. 154-168.

SOIBELMAN, Leib. Enciclopédia Jurídica Soibelman. Versão eletrônica em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 30 out. 2006.

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo (org.). Sociedade democrática, direito público e controle externo. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

SPECK, Bruno Wilhelm. Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TEIXEIRA, Carlos Borges. Competências do Conselho Nacional de Justiça – CNJ vis-à-vis as do Tribunal de Contas da União – TCU. Rio de Janeiro: mimeo, 2007.

TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena. O controle das aposentadorias pelos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

_____. O orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

_____. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. vol. V.

ZYMLER, Benjamin. Direito administrativo e controle. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

_____; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. O controle externo das concessões de serviços públicos e das parecerias público-privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2005.