

## **Aula 00**

*TCE-RJ (Analista - Tecnologia da  
Informação) Controle Externo*

Autor:

**Equipe Controle Externo, Herbert  
Almeida, Time Herbert Almeida 2**

10 de Fevereiro de 2023

# Índice

1) Apresentação .....	3
2) Dever de Prestar Contas .....	6
3) Parecer Prévio e Contas Gov. x Gestão .....	12
4) Competências Constitucionais - Julgamento das Contas e Registro Atos Pessoal .....	26
5) Art. 71 - Parte I - Incisos IV e V .....	42
6) Art. 71 - Parte II - Incisos VI a VIII .....	48
7) Art. 71 - Parte III - Incisos IX a XI .....	54
8) Competências Constitucionais - Outras Competências Constitucionais .....	63
9) Bibliografia - Competências Constitucionais .....	81
10) Lista de Questões - Competências Constitucionais - Multibancas .....	82
11) Questões Discursivas - Competências Constitucionais .....	87



## APRESENTAÇÃO DO CURSO

Olá concurseiros e concurseiras.

É com muita satisfação que estamos lançando este **livro digital** de **Controle Externo**.

Antes de mais nada, gostaria de me apresentar. Meu nome é **Herbert Almeida**, sou Auditor de Controle Externo do **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo** aprovado em **1º lugar no concurso para o cargo**. Além disso, obtive o **1º lugar no concurso de Analista Administrativo do TRT/23ª Região/2011**.

Meu primeiro contato com a Administração Pública ocorreu através das Forças Armadas. Durante sete anos, fui militar do Exército Brasileiro, exercendo atividades de administração como Gestor Financeiro, Pregoeiro, responsável pela Conformidade de Registros de Gestão e Chefe de Seção. Sou professor de Direito Administrativo e Administração Pública aqui no **Estratégia Concursos**.

Além disso, tenho quatro paixões na minha vida! Primeiramente, sou apaixonado pelo que eu faço. Amo dar aulas aqui no Estratégia Concursos e espero que essa paixão possa contribuir na sua busca pela aprovação. Minhas outras três paixões são a minha esposa, **Aline**, e meus filhotes, **Pietro** e **Gael** (que de tão especial foi presenteado com um cromossomosinho a mais).

Por fim, se você quiser receber dicas diárias de **Direito Administrativo e Controle Externo**, siga-me nas redes sociais (não esqueça de habilitar as notificações no Instagram e Youtube, assim você será informado sempre que eu postar uma novidade por lá):



@profherbertalmeida e @controleexterno



/profherbertalmeida



/profherbertalmeida



/profherbertalmeida e /controleexterno

Se preferir, basta escanear as figuras abaixo:

Instagram (pelo aplicativo do IG)



Youtube



Telegram



Agora, vamos falar do nosso curso! O curso é composto por **teoria**, **exercícios** e **videoaulas**. O conteúdo será completo tanto no **livro digital** como nas **videoaulas**. Assim, você poderá optar por estudar tanto pelo material escrito, como pelos vídeos ou ainda pelos dois. Além disso, abordaremos a teoria completa, mas de forma objetiva, motivo pelo qual você não precisará complementar os estudos por outras fontes. **As nossas aulas terão o conteúdo suficiente para você fazer a prova, abrangendo a teoria, jurisprudência e questões.**

Além disso, ao final de cada aula, vamos disponibilizar um **resumão esquematizado** com o assunto abordado no livro digital (resumo escrito). Com isso, você terá um instrumento para aquela revisão periódica ou ainda para usar quando não houver tempo de estudar todo o conteúdo (nós conhecemos as dificuldades dos concurseiros, por isso estamos aqui para ajudá-los).

Sem mais delongas, espero que gostem do material e vamos ao nosso curso.

**Observação importante:** este curso é protegido por direitos autorais (*copyright*), nos termos da Lei 9.610/98, que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Grupos de rateio e pirataria são clandestinos, violam a lei e prejudicam os professores que elaboram os cursos. Valorize o trabalho de nossa equipe adquirindo os cursos honestamente através do site Estratégia Concursos ;-)

Antes de iniciarmos o nosso curso, vamos a alguns AVISOS IMPORTANTES:

1) Com o objetivo de *otimizar os seus estudos*, você encontrará, em *nossa plataforma (Área do aluno)*, alguns recursos que irão auxiliar bastante a sua aprendizagem, tais como *“Resumos”*, *“Slides”* e *“Mapas Mentais”* dos conteúdos mais importantes desse curso. Essas ferramentas de aprendizagem irão te auxiliar a perceber aqueles tópicos da matéria que você precisa dominar, que você não pode ir para a prova sem ler.

2) Em nossa Plataforma, procure pela *Trilha Estratégica e Monitoria* da sua respectiva área/concurso alvo. A Trilha Estratégica é elaborada pela nossa equipe do *Coaching*. Ela irá te indicar qual é exatamente o *melhor caminho* a ser seguido em seus estudos e vai te ajudar a *responder as seguintes perguntas*:

- Qual a melhor ordem para estudar as aulas? Quais são os assuntos mais importantes?
- Qual a melhor ordem de estudo das diferentes matérias? Por onde eu começo?
- *“Estou sem tempo e o concurso está próximo!”* Posso estudar apenas algumas partes do curso? O que priorizar?
- O que fazer a cada sessão de estudo? Quais assuntos revisar e quando devo revisá-los?
- A quais questões deve ser dada prioridade? Quais simulados devo resolver?
- Quais são os trechos mais importantes da legislação?



3) Procure, nas instruções iniciais da “Monitoria”, pelo *Link* da nossa “*Comunidade de Alunos*” no Telegram da sua área / concurso alvo. Essa comunidade é *exclusiva* para os nossos assinantes e será utilizada para orientá-los melhor sobre a utilização da nossa Trilha Estratégica. As melhores dúvidas apresentadas nas transmissões da “*Monitoria*” também serão respondidas na nossa *Comunidade de Alunos* do Telegram.

(\*) O Telegram foi escolhido por ser a única plataforma que preserva a intimidade dos assinantes e que, além disso, tem recursos tecnológicos compatíveis com os objetivos da nossa Comunidade de Alunos.

Gostaria de padronizar mais duas coisas com vocês. Primeiro, não encare este curso como normalmente se faz nas demais disciplinas. Em **controle externo**, a sua única preocupação não deve ser com “*marcar o X no lugar certo*”, pois muitos assuntos dependem de um conhecimento mais aprofundado, denso e, por vezes, subjetivo. Assim, em especial nas três primeiras aulas, vamos abordar alguns assuntos de natureza mais subjetiva. Nosso objetivo, nestes temas, será prepará-lo para questões subjetivas, mas também para discursivas.

Além disso, teremos muitas notas de rodapé explicativas nesta primeira aula. Farei isso justamente para “nivelar” o conhecimento de quem está apenas começando a estudar para concursos, mas sempre de forma bastante objetiva.

Vamos à aula!

**Professor Herbert Almeida**



## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal é a matriz das competências dos tribunais de contas. Nesse contexto, o art. 71 da Carta Política enumera as principais competências do TCU, mas também encontramos outros dispositivos constitucionais que outorgam competências às Cortes de Contas. Ademais, existem outras atribuições concedidas pela Lei Orgânica do Tribunal e por outras normas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações e a Lei de Crimes Fiscais. Nesta aula, vamos nos preocupar com as **atribuições constitucionais** do Tribunal de Contas.

Com efeito, as competências enumeradas na Constituição Federal aplicam-se, por simetria, nos termos do art. 75 da Constituição, aos demais tribunais de contas.

Vamos começar, então, a parte constitucional do controle externo!



Para acompanhar esta aula, tenha em mãos os seguintes dispositivos constitucionais:

- a) arts. 70; 71; 72; 73; 74, § 2º, e 75 (estes são os mais importantes).
- b) arts. 31; 33, § 2º; 34, VII, “d”; 35, II; 49, IX e X; 51, II; 57, *caput*; 84, XXIV; e 166, § 1º.

## DEVER DE PRESTAR CONTAS

O art. 70 da Constituição Federal, já estudado oportunamente, dispõe sobre o sistema de controle externo, de titularidade do Congresso Nacional, e também sobre o sistema de controle interno, que deve ser instituído em cada Poder. Agora, no entanto, vamos falar do dever de prestar contas, que consta no parágrafo único do mencionado art. 70.

Nessa linha, o **dever de prestar contas** é corolário ao **princípio do controle**. Sempre que alguém administra o recurso de outra pessoa, surgirá um dever de prestar contas. Isso a gente pode observar em qualquer lugar na sociedade. Por exemplo, ao final do expediente, o operador de caixa do supermercado ou de um banco tem o dever de prestar contas sobre os pagamentos recebidos.

Em sentido amplo, o “prestar contas” envolve a comprovação da **boa e regular** aplicação dos recursos públicos.<sup>1</sup> A “boa” aplicação trata de comprovar para a sociedade que os administradores públicos estão aplicando os recursos públicos de forma eficiente, alcançando padrões mínimos de resultado aguardados pela sociedade. Por outro lado, quanto à regularidade, a prestação de contas representa a comprovação do cumprimento do conjunto de normas jurídicas que regem a administração pública.

---

<sup>1</sup> Chaves, 2007 (p. 6).



No Estado Republicano, os agentes públicos administram bens, recursos ou dinheiros públicos em nome de toda a coletividade e, por isso, **têm o dever de prestar contas quanto à sua regular aplicação**. O dever de prestar contas também decorre do **princípio da indisponibilidade do interesse público**, que significa que os agentes públicos não são “donos” da coisa pública, mas meros gestores que atuam em nome da coletividade. Logo, devem comprovar, perante a sociedade, que estão gerindo adequadamente os recursos públicos.

Com efeito, a Constituição Federal menciona o dever de prestar contas em diversos dispositivos. O art. 30, III, determina que os municípios têm competências para aplicar suas rendas e arrecadar os tributos de sua competência, **sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei**.

A Carta Política também dispõe que o Presidente da República deverá “**prestar**, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, **as contas referentes ao exercício anterior**” (art. 84, XXIV). Tais contas serão submetidas ao Tribunal de Contas da União para emissão de **parecer prévio** (art. 71, I) e, depois de apreciadas pela Comissão Mista de Orçamento (art. 166, § 1º, I), serão julgadas pelo Congresso Nacional (art. 49, IX).

Ademais, a ausência de prestação de contas é tão grave que pode justificar a **intervenção** da União nos estados, nos termos do art. 34, VII, “d”, ou dos estados nos municípios, na forma do art. 35, II, da norma constitucional.

No entanto, a principal consagração do dever de prestar contas aparece no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

*Art. 70 [...] Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.*

Logo, qualquer pessoa que receber recursos públicos terá o dever de prestar contas e comprovar a sua boa e regular aplicação. Trata-se, portanto, de um dos principais mecanismos de controle da administração pública.

Com efeito, o dever de prestar contas alcança qualquer pessoa:

- **física ou jurídica (de direito público ou privado):**
  - que **utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores:**
    - públicos; ou
    - pelos quais a União responda; ou
  - que assumira obrigações de natureza pecuniária em nome da União.

Um macete muito utilizado para lembrar as pessoas que devem prestar contas é o mnemônico “qualquer GAGAU”, ou seja: **qualquer** pessoa que **Guarde**, **Administre**, **Gerencie**, **Arrecade** ou **Utilize** recursos públicos.





Apesar da cristalinidade do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, existem alguns temas que acabam sendo objeto de polêmica.

Um desses temas trata da natureza jurídica e também do controle dos conselhos de fiscalização de atividade profissional. Antigamente, existia bastante dúvida sobre a natureza jurídica dessas entidades. O tema, no entanto, foi objeto de discussão no STF que concluiu que os conselhos **são entidades autárquicas federais** e, portanto, **são obrigados a prestar contas ao TCU.**<sup>2</sup>

Por conseguinte, os conselhos de fiscalização de profissão (exemplos: Conselho Federal de Medicina – CFM; conselhos regionais de medicina – CRM; Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – Confea; Conselho Federal de Nutricionistas – CFN; conselhos regionais de nutricionistas – CRN), **são autarquias federais**, submetendo-se ao dever de prestar contas e às demais formas de controle realizadas pelo TCU. Perceba que tanto os conselhos federais como os correspondentes regionais são entidades autárquicas **federais**, logo se submetem ao controle do TCU.

---

<sup>2</sup> MS 22.643/SC.

Na visão do STF, entretanto, o entendimento acima não se aplica à **Ordem dos Advogados do Brasil**. No julgamento da ADI 3.026/DF, que discutia a necessidade de a OAB realizar contratação mediante concurso público, o STF firmou o posicionamento de que a OAB **não é entidade da administração indireta**. Ademais, constou na ementa da decisão do STF o seguinte trecho: “por não consubstanciar uma entidade da administração indireta, a OAB não está sujeita a controle da Administração, nem a qualquer das suas partes está vinculada”.

Ademais, este posicionamento estava em consonância com o entendimento do extinto Tribunal Federal de Recursos, que considerou, *em maio de 1951*, que “a **Ordem dos Advogados do Brasil não está obrigada a prestar contas ao Tribunal de Contas da União; não recebe ela tributos nem gira com dinheiros ou bens públicos**”.<sup>3</sup>

A partir daí, passou a ser “pacífico” o entendimento de que a OAB, por não compor a administração pública, não estaria sujeita ao dever de prestar contas ao TCU.

Logo, seguindo a “interpretação” do STF, os conselhos de fiscalização de atividade profissional submetem-se ao dever de prestar contas ao TCU, **exceto a OAB**.

Tal entendimento também havia sido considerado no âmbito do Tribunal de Contas da União, que considerou, em 2003, que “o Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil não estão obrigados a prestar contas a este Tribunal, em respeito à coisa julgada, decorrente da decisão proferida pelo Tribunal Federal de Recursos nos autos do Recurso de Mandado de Segurança nº 797”.<sup>4</sup>

Porém, recentemente, o Tribunal de Contas da União resolveu “botar lenha na fogueira”, passando a considerar que a OAB deve prestar contas ao Tribunal e estará sujeita às diversas formas de controle da Corte de Contas. Vejamos o Acórdão sobre o tema.

#### Acórdão 2.573/2018 – TCU/Plenário

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

- 9.1. a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por força do art. 71, II, da Constituição Federal, **submete-se à jurisdição desta Corte**;
- 9.2. dar ciência à OAB de que a fiscalização do Tribunal alcançará os atos praticados a partir do ano de 2020;
- 9.3. determinar à Segecex que adote as providências de ordem interna para incluir a Ordem dos Advogados do Brasil como unidade prestadora de contas a partir da gestão referente ao exercício de 2020, cujas contas deverão ser apresentadas a este Tribunal em 2021.

Temos, portanto, uma divergência sobre o tema.

---

<sup>3</sup> Recurso no Mandado de Segurança 797 – TRF, julgado em maio de 1951.

<sup>4</sup> Acórdão 1.765/2003 – TCU/Plenário, julgado em 19/11/2003.



Em questões de Direito Administrativo, acreditamos que as bancas continuarão seguindo o entendimento do STF sobre o caso. Porém, em questões de Controle Externo, devemos ficar atentos. Atualmente, temos o seguinte panorama:

- **STF: OAB não se submete ao controle do TCU;**
- **TCU: OAB se submete ao controle do TCU.**

Entretanto, é importante ressaltar que o STF **suspendeu a decisão do TCU no julgamento MS 36.376**. Ademais, foi reconhecida a repercussão geral desse tema, que será julgada no RE 1.182.189. Portanto, muito provavelmente a situação será pacificada no futuro.

## O que são contas?

As contas são informações sobre a **gestão de recursos públicos**, incluindo a avaliação da **boa e regular** aplicação dos recursos. Em processos de contas, os tribunais apreciam o desempenho e a conformidade da gestão das autoridades públicas com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, obtidos direta ou indiretamente.

As contas podem ser constituídas anualmente (contas ordinárias), ou podem ser constituídas em situações específicas, como as tomadas de contas especiais, que são instauradas em virtude de omissão no dever de prestar contas ou de dano causado ao poder público.

Dever de prestar contas	
Dever de prestar contas	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ <b>Princípio republicano; indisponibilidade do interesse público;</b></li><li>▪ <b>física ou jurídica (de direito público ou privado):</b><ul style="list-style-type: none"><li>▪ <b>que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre (GAGAU) dinheiros, bens e valores:</b><ul style="list-style-type: none"><li>▪ <b>públicos; ou</b></li><li>▪ <b>pelos quais a União responda; ou</b></li></ul></li><li>▪ <b>que assuma obrigações de natureza pecuniária em nome da União.</b></li></ul></li></ul>
Contas	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ <b>informações sobre a gestão de recursos públicos, destinadas a avaliar o desempenho e a conformidade da gestão.</b></li></ul>



HORA DE  
PRATICAR!

1. (Cespe – TRE BA/2010) O controle financeiro exercido pelo Poder Legislativo da União, com auxílio do Tribunal de Contas da União, alcança a administração direta e indireta, bem como entidades privadas que guardem bens ou valores da União.

**Comentário:** o **controle financeiro**, que é uma forma de manifestação do controle externo, alcança toda a administração pública, direta e indireta. Ademais, tal controle é de titularidade do Legislativo, mas é exercido



com o auxílio do TC. Além disso, o **dever de prestar contas** alcança toda pessoa que **guarde**, arrecade, gereencie, administre ou utilize dinheiros, **bens ou valores** públicos.

**Gabarito: correto.**

---

2. (Cespe – TCE PE/2004) Conforme a Constituição Federal, tem dever de prestar contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária.

**Comentário:** inicialmente, perceba mais uma vez que questão incompleta não é considerada questão errada. Até porque o enunciado não pediu “todas” as entidades que devem prestar contas, mas apenas mencionou algumas que têm este dever.

Logo, qualquer pessoa **física** ou **jurídica**, pública ou privada, que **utilize**, **arrecade**, **guarde**, **gereencie** ou **administre** dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária, **tem o dever de prestar contas**.

**Gabarito: correto.**

---



## ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO TCU

### Parecer prévio das contas do Chefe do Executivo

#### Contas do Presidente da República

O artigo 71 da Constituição Federal, conforme já falamos, enumera as competências do Tribunal de Contas da União. Vamos começar, então, pela competência relativa ao parecer prévio, vazada nos seguintes termos:

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

Para que possamos entender melhor o papel do TCU, precisamos entender o “caminho” da prestação de contas anual do Presidente da República – PR.

No começo de cada exercício financeiro, o PR prepara as suas contas anuais relativas ao exercício anterior, prestando-as ao Congresso Nacional, dentro de **sessenta dias** após a abertura da sessão legislativa. O Congresso Nacional recebe as contas e as encaminha, de imediato, ao TCU, que terá o prazo de sessenta dias, a contar do recebimento do processo, para emitir o parecer prévio.

Após concluir a apreciação, o TCU envia ao Congresso Nacional o **parecer prévio**, instruído com o relatório minucioso sobre as contas. Na sequência, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, prevista no art. 166 da Constituição Federal, emitirá um **parecer** sobre as contas anuais, apresentando projeto de decreto legislativo.

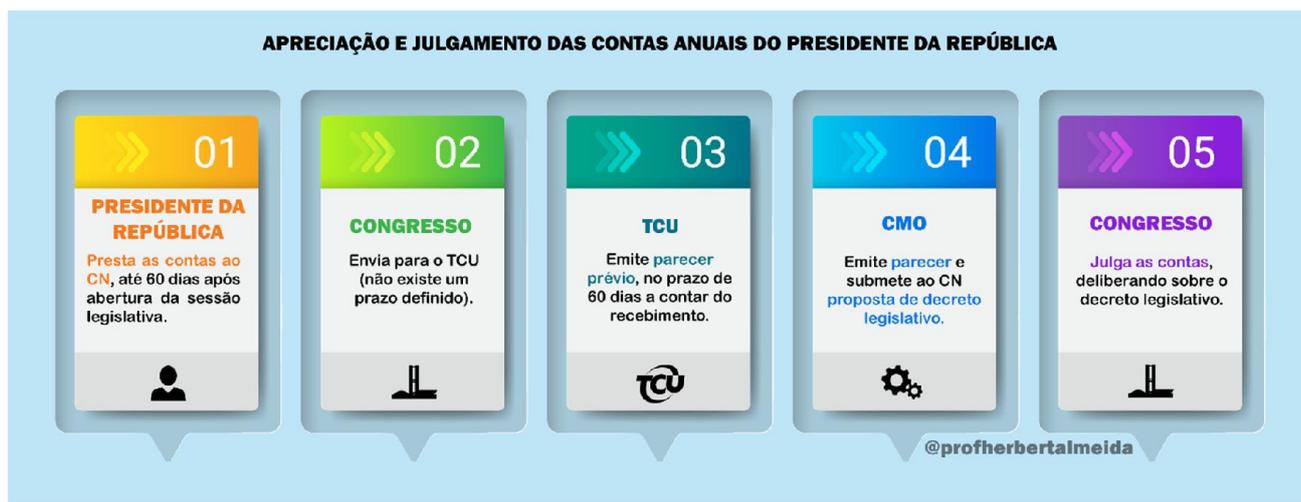
Com efeito, o parecer do TCU denomina-se “prévio”, justamente porque ele antecede um outro parecer, emitido pela Comissão Mista de Senadores e Deputados Federais prevista no art. 166 da Constituição Federal.



- TCU: emite **parecer prévio**;
- CMO: emite **parecer**.

Por fim, o Congresso Nacional realizará o julgamento das contas do PR, deliberando sobre o **projeto de decreto legislativo** (CF, art. 49, IX).





Logo, a principal lição que devemos guardar é que **o TCU não julga as contas do PR**. Ele apenas emite um parecer prévio, de **natureza técnica**, apresentando uma **opinião**, não vinculante, sobre as contas do Presidente da República. O Tribunal, ao final, opinará pela aprovação, com ou sem ressalvas, ou pela rejeição das contas, mas o efetivo julgamento ficará a cargo do Congresso Nacional.

Vale destacar mais uma vez, o parecer prévio do Tribunal de Contas é uma peça **técnico-jurídica** de natureza **opinativa**, que tem o objetivo de subsidiar o julgamento das contas pelo Legislativo.

Porém, temos que tomar uma pequena cautela. O Congresso Nacional não precisa seguir o parecer do TCU. No entanto, a emissão do parecer prévio é obrigatória. Vale dizer, não pode o Legislativo simplesmente deixar de submeter as contas para emissão de opinião técnica do TCU.

Nessa linha, o STF já decidiu que **é inconstitucional norma de constituição estadual que dispense apresentação de parecer prévio** sobre as contas de chefe do Poder Executivo municipal a ser emitido pelo respectivo tribunal de contas estadual.<sup>1</sup> Com efeito, ao julgar a ADI 261-9/SC, o STF considerou inconstitucional dispositivo da Constituição Catarinense que permitia que a Câmara Municipal julgasse as contas do prefeito municipal, sem a emissão de parecer prévio, quando extrapolado o prazo para emissão do parecer prévio pela Corte de Contas local.<sup>2</sup> Isso porque **a emissão do parecer prévio deve sempre anteceder o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo**.

Portanto, ainda que o parecer prévio seja meramente opinativo, ele é peça **imprescindível** para o julgamento das contas do chefe do Executivo.

As contas do Presidente da República consistem nos **balanços gerais da União** e no relatório do **órgão central do sistema de controle interno** do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos fiscal, de investimentos e da seguridade social.

Ainda sobre a composição das contas, a Lei de Responsabilidade Fiscal determinou que as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo devem incluir, além das suas próprias, as dos presidentes dos órgãos dos

<sup>1</sup> ADI 3.077/SE, julgada em 16/11/2016.

<sup>2</sup> ADI 261-9/SC, julgada em 14/11/2002.

Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, sendo que os tribunais de contas deveriam emitir parecer prévio, separadamente, *para cada uma dessas contas* (LRF, art. 56, *caput*). Todavia, o STF afastou a eficácia desse dispositivo, em medida cautelar, entendendo que houve violação ao texto constitucional, já que a Constituição Federal prevê a emissão de parecer prévio apenas sobre as contas do Presidente da República. Quanto às contas das autoridades dos demais Poderes/órgãos (Legislativo, Judiciário e Ministério Público), a Corte de Contas efetivamente realiza o julgamento. Assim, o art. 56, *caput*, da LRF estaria violando competência do TCU prevista no art. 71, II, da CF.<sup>3</sup>

Apesar disso, vale considerar que atualmente as contas do Presidente da República contêm informações sobre as contas dos demais Poderes, mas o parecer prévio trata apenas das contas do chefe do Executivo.

Sobre o prazo de apresentação, cuide para não confundir o prazo que o PR tem para enviar ao Congresso com o prazo que o TCU tem para emitir o parecer prévio. O PR envia em sessenta dias contados da abertura da sessão legislativa. Já o TCU deve emitir o parecer prévio no prazo de sessenta dias a contar do recebimento do processo.

O art. 57 da Constituição da República dispõe que a sessão legislativa se inicia em 2 de fevereiro. Isso *não* significa, porém, que o PR tem que prestar contas necessariamente até o dia 2 de abril, que seria prazo natural decorrente de 60 dias após a abertura da sessão legislativa. Isso porque o § 1º do art. 57 estabelece que as reuniões marcadas para “essas datas”<sup>4</sup> serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, **quando recaírem em sábados, domingos ou feriados**. Logo, não podemos afirmar que o prazo será 2 de abril, já que isso pode variar. Portanto, para fins de prova, apenas lembre-se que as contas devem ser prestadas “dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa”.

Agora, uma pergunta que você pode estar fazendo é a seguinte: e se o Presidente não enviar as contas no prazo constitucional? Se isso acontecer, caberá à **Câmara dos Deputados realizar a tomada de contas do Presidente da República**, nos termos do art. 51, II, da Constituição Federal. Note que esta é uma competência da Câmara dos Deputados (não confunda com o Congresso Nacional).

Nesse caso, a Câmara vai “montar” o processo de prestação de contas. Por isso que se chama “tomada de contas”, pois a Câmara vai tomar as informações e irá providenciar as informações para que a análise das contas possa ser realizada.

## Contas dos prefeitos municipais

O procedimento relativo às contas dos governos dos estados e do Distrito Federal seguem quase o mesmo rito relativo às contas do Presidente da República. No entanto, em relação às contas dos prefeitos municipais, existem algumas diferenças significativas.

Vamos começar com a reprodução do art. 31 da Constituição Federal, que trata do tema de forma detalhada:

---

<sup>3</sup> ADI 2.238 MC/DF, julgamento em 9/8/2007 (medida cautelar).

<sup>4</sup> A CF utiliza a expressão “essas datas” porque o art. 57 também dispõe de outras datas além do dia 2 de fevereiro, nos seguintes termos: “o Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro”.



*Art. 31. 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.*

*§ 1º 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.*

*§ 2º 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**.*

*§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.*

*§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.*

Primeiramente, devemos observar que, nos municípios, o titular do controle externo é a Câmara Municipal, sendo que o órgão técnico, que auxilia a Câmara e emite o parecer prévio, é o tribunal de contas (em regra, será um TCE, mas pode ser uma TCM ou TC dos Ms).

A grande diferença para o sistema federal é que o parecer prévio **somente deixará de prevalecer mediante decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal**. Logo, apenas em relação às contas do prefeito municipal, a Constituição Federal exige um quórum especial para que o julgamento das contas seja diferente da opinião constante no parecer prévio. Uma decisão da Câmara por maioria simples ou absoluta, por exemplo, não será suficiente para contrariar o parecer prévio. Por isso, alguns autores afirmam que o parecer prévio sobre as contas dos prefeitos é “quase vinculante” ou “vinculante até certo ponto”.<sup>5</sup>

Tome cuidado, porém, em questões objetivas. Se a banca perguntar genericamente, o parecer é meramente opinativo. Só entre neste “mérito” em questões discursivas ou quando a banca expressamente mencionar “quase vinculante” ou “vinculante até certo ponto”, pois nesse caso saberemos que o avaliador está buscando o tipo de doutrina que mencionamos acima.

Ainda sobre o art. 31 da Constituição Federal, há a determinação para que as contas dos municípios fiquem, **durante sessenta dias, anualmente**, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. Tal comando foi ampliado pela LRF, que determina 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 (LRF, art. 49, parágrafo único). Com efeito, as informações sobre as prestações de contas constituem instrumento de transparência da gestão fiscal e devem ter ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público (LRF, art. 48, *caput*).

---

<sup>5</sup> Pascoal, 2015; Mileski, 2003.



## Contas de governo *versus* contas de gestão

Ainda sobre as contas municipais, surge um tema de muita controvérsia, que é a diferença entre as contas de governo e as contas de gestão.<sup>6</sup> A divergência não está no conceito destas contas, mas sim na competência para efetuar o seu julgamento. Vamos, então, conceituar o tema a partir dos ensinamentos doutrinários e jurisprudenciais.

As **contas de governo**, também conhecidas como **contas globais**, **contas de desempenho** ou **contas de resultado**, tratam de uma visão “macro” das contas anuais, motivo pelo qual possuem natureza **político-administrativo** e, por conseguinte, devem ser **julgadas pelo Poder Legislativo**. Estas contas recebem o **parecer prévio do Tribunal de Contas**, que deverá emitir um relatório a respeito, por exemplo, do balanço geral; o cumprimento do orçamento, dos planos e programas de governo; aplicação dos percentuais mínimos de recursos na saúde e na educação; dentre outros assuntos políticos.<sup>7</sup>

Por outro lado, as **contas de gestão**, também chamadas de **contas de ordenação de despesas**, tratam da análise dos **atos isolados de gestão administrativa**, tais como a realização de pagamentos, emissão de notas de empenho, liquidação de despesas, aquisição de bens, gestão do patrimônio público, realização de processos licitatórios, etc.

Para contribuir mais ainda com a compreensão do assunto, vamos transcrever um pequeno trecho do voto (vencido) do Ministro Barroso, no julgamento do RE 848.826:

*Na primeira categoria, estão as **contas de governo**, estas, sim, as contas que têm uma **dimensão política**. Essas contas, elas **só podem ser prestadas pelo Chefe do Executivo**, que são as contas do governo e estão relacionadas à **gestão política da coisa pública**, estão relacionadas aos grandes números, elas são prestadas por valores globais em que o órgão fiscalizador vai verificar se o orçamento está sendo executado, se as verbas destinadas à educação e à saúde foram efetivamente direcionadas àqueles setores, se os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal estão sendo observados. **Estas são as contas de governo, em que se afere, do ponto de vista político, se a gestão orçamentária se fez da maneira adequada.***

*Na segunda categoria, que tem **dimensão técnica**, é que se encontram as **contas de gestão**, que são também chamadas **contas dos ordenadores de despesas**. Essas contas **nem são exclusivas do Chefe do Executivo**. Elas podem ser delegadas aos administradores públicos de uma maneira geral, e frequentemente são. Na União, evidentemente, e nos Estados, de uma maneira geral, o governador não é ordenador de despesas, nem nos grandes municípios, mas nos pequenos municípios e até nos médios frequentemente o prefeito também é o ordenador de despesas.*

Nesse contexto, a doutrina especializada em controle externo defende que as contas de governo são aquelas previstas no art. 71, I, da CF, para as quais o Tribunal de Contas somente pode emitir parecer prévio. Por

---

<sup>6</sup> Inicialmente, quero deixar destacado que este assunto é fruto de muita controvérsia, sobretudo a partir do posicionamento do STF exarado nos REs 848.826 e 729.744. Infelizmente, várias questões decorrentes da decisão não foram abordadas pelos ministros do STF e, conseqüentemente, algumas situações ficaram “sem resposta” até que o STF volte a ser provocado sobre o caso. Ainda assim, faremos a discussão de forma objetiva e deixaremos um quadro “separado” para apresentarmos uma discussão extra sobre o caso.

<sup>7</sup> Lyra e Travassos, 2017.



outro lado, as contas de gestão são aquelas previstas no art. 71, II, do texto constitucional, cabendo ao TC o efetivo julgamento. Assim, os atos isolados de gestão administrativa, relativos às contas de gestão, devem ser fiscalizados pelas Cortes de Contas, podendo inclusive ensejar a aplicação de sanções e a determinação de correção dos atos. Ao final, tratando-se da análise de contas, o processo seria efetivamente julgado em contas regulares, com ou sem ressalvas, ou em irregulares.

Quando analisamos os níveis federal, estadual ou distrital, tais contas ficam bem separadas. O chefe do Executivo, nestes entes, não realiza atos de gestão, mas apenas atos de governo, relativo à definição macro de sua política de governo. A efetiva gestão, nesses casos, fica a cargo de autoridades de outros níveis dentro da estrutura administrativa.

Por outro lado, no âmbito municipal, as coisas não são tão separadas assim. Em municípios de grande porte, normalmente o chefe do Executivo também se encarrega apenas de atividades de natureza política, delegando aos seus secretários as funções meramente administrativas. Porém, em pequenos municípios, o mais comum é o próprio prefeito se encarregar tanto dos atos de governo como dos atos de gestão.

Um prefeito, por exemplo, define as diretrizes mais gerais de alocação de recursos nas áreas de saúde, educação, investimentos, etc. Ao mesmo tempo, o prefeito também assina os editais de licitação, emite notas de empenho e de pagamento, assina os contratos administrativos, homologa procedimentos administrativos.

Por causa deste duplo papel de um prefeito municipal, os tribunais de contas sempre defenderam que poderiam emitir parecer prévio sobre as contas anuais (de governo), encaminhando o parecer para julgamento das câmaras; mas, por outro lado, poderiam julgar as contas de prefeitos municipais relativos a **atos de gestão** que causassem dano ao erário.

Por exemplo, uma equipe de fiscalização poderia identificar o superfaturamento de uma obra, concluindo pelo envolvimento direto do prefeito municipal. Nesse caso, o processo de fiscalização seria convertido em tomada de contas especial, que seria efetivamente julgada pelo Tribunal de Contas.

O entendimento acima é muito lógico e parece ser o mais plausível. Porém, este não é o posicionamento do STF. Para o Supremo, os tribunais de contas estaduais ou municipais **não podem julgar as contas dos prefeitos municipais**, limitando-se a emitir parecer prévio, seja em relação aos atos de governo como aos atos de gestão.<sup>8</sup> Vale dizer: para o STF, os tribunais de contas não julgam as contas dos prefeitos municipais, nem mesmo se for uma conta decorrente de ato de gestão. Nesse caso, a competência para julgar seria sempre da câmara municipal.

Vale acrescentar que o STF discutiu o tema preocupando-se apenas com a consequência para fins da legislação eleitoral. Tanto que a tese de repercussão geral começa com o seguinte trecho “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”. Tais normas tratam da situação da inelegibilidade decorrente do julgamento definitivo das contas de autoridades públicas. Por outro lado, tal decisão não afasta a possibilidade de julgar um prefeito ou qualquer outra autoridade por eventual crime ou ato de improbidade administrativa decorrente dos mesmos fatos apontados pelos tribunais de contas.

---

<sup>8</sup> RE 848.826, julgados em 10/8/2016. O tema foi discutido com repercussão geral.



Por oportuno, aproveitamos para transcrever a tese com repercussão geral fixada pelo STF:

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.

No mesmo julgamento, o STF também apreciou o RE 729.744, que tratava do mesmo assunto, porém com outro foco. A Constituição Federal 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** (art. 31, § 2º).



**A dúvida, nesse caso, é a seguinte: e se a Câmara Municipal simplesmente não julgar as contas do prefeito; nesse caso, o parecer prévio poderá produzir efeitos, como, por exemplo, a inelegibilidade do prefeito?**

A resposta é **NÃO!** No RE 729.744, o STF firmou a seguinte tese com repercussão geral (tema 157):

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.

Logo, se as câmaras municipais não julgarem as contas dos prefeitos municipais, o parecer prévio não produzirá efeitos. Logo, para o STF, o trecho “só deixará de prevalecer” não significa que o parecer prévio poderá produzir efeitos imediatos, já que a competência para julgar é da câmara municipal.



Algumas situações não foram integralmente esclarecidas nos julgamentos dos REs 848.826 e RE 729.744. Por isso, vamos trazer alguns pontos controvertidos que somente serão resolvidos em situações futuras. Vale esclarecer, todavia, que, para fins de prova, você deve guardar que **os tribunais de contas emitem parecer prévio tanto em relação às contas de governo como em relação às contas de gestão dos prefeitos municipais**. Este entendimento será suficiente para resolver basicamente todas as provas sobre o assunto.

Todavia, optamos por trazer esta guia de destaque apenas para esclarecer, ou tentar esclarecer, uma questão duvidosa, que você pode estar se perguntando. Porém, dificilmente tal discussão será levada para provas, justamente porque o assunto ainda não foi resolvido no âmbito do STF.

A questão trata das contas dos prefeitos municipais em relação às **transferências voluntárias**. Por exemplo, se a União transferir recursos, mediante convênio, aos prefeitos municipais, caberá ao TCU fiscalizar a aplicação dos recursos, nos termos do art. 71, VI, da Constituição Federal. Não faria, neste caso, o mínimo sentido mencionar que o TCU emitiria um “parecer prévio” e enviaria para a Câmara Municipal para julgamento.

Nos REs acima mencionados o tema não foi discutido diretamente. Porém, dois ministros mencionaram, em seus respectivos votos, uma decisão do TSE sobre o tema, que prevê que “**à exceção das contas relativas à aplicação de recursos oriundos de convênios**, a competência para o julgamento das contas prestadas por prefeito, inclusive no que tange às de gestão relativas a atos de ordenação de despesas, é da respectiva Câmara Municipal, cabendo aos Tribunais de Contas tão somente a função de emitir parecer prévio”.<sup>9</sup>

Nesse contexto, a jurisprudência do TSE sobre o assunto é de que, no caso de convênios, os tribunais de contas podem efetivamente **julgar as contas dos prefeitos municipais**.<sup>10</sup> Isso aconteceria quando um município aplica-se recursos federais (competência do TCU) ou estaduais (competência dos TCEs) transferidos aos municípios por meio de convênios, consoante atribuição prevista no art. 71, VI, da CF.

Tal posicionamento, inclusive, já foi objeto de discussão no âmbito do TSE, após os julgamentos dos REs 848.826 e RE 729.744, ocasião em que o acórdão trouxe a seguinte redação:<sup>11</sup>

*Em se tratando de contas de convênio nas quais reconhecida irregularidade na aplicação de recursos repassados pela União, a competência para o julgamento é do respectivo Tribunal de Contas, **inaplicável à hipótese o entendimento firmado pela Suprema Corte no julgamento dos***

<sup>9</sup> TSE, AgR-REspe nº 65.895, julgado em 20/5/2014.

<sup>10</sup> TSE, AgR-REspe nº 48.280, julgado em 17/12/2012.

<sup>11</sup> TSE, RESPE 24.020/TO, acórdão de 14/3/2017.



**REs nºs 848.826 e 729.744, cujo exame não ingressou no preciso aspecto das verbas oriundas de convênio.**

Este posicionamento também é seguido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon, conforme consta na Resolução Atricon 1/2018.<sup>12</sup>

## Parecer prévio sobre as contas de governo de território federal

A Constituição Federal pouco dispõe sobre os Territórios. Além disso, o fato de não existirem, atualmente, Territórios, torna o seu estudo um pouco mais complicado.

Não obstante, determina a CF que “**as contas do Governo do Território serão submetidas ao Congresso Nacional, com parecer prévio do Tribunal de Contas da União**” (CF, art. 33, § 2º).

Assim, em que pese os Territórios disponham das Câmaras Territoriais (CF, art. 33, § 3º, final), a titularidade do controle externo acaba ficando a cargo do Congresso Nacional, chamando a competência do TCU para emitir parecer prévio, no prazo de 60 dias, contados do recebimento, assim como ocorre com as contas do Presidente da República.

## Contraditório e ampla defesa

Dado o caráter meramente opinativo do parecer prévio, surgiram algumas teses de que seria dispensável a concessão do direito de defesa pelo Tribunal de Contas. Para essas teses, o direito de defesa seria exercido perante o Poder Legislativo, no momento do efetivo julgamento das contas anuais.

No entanto, esse posicionamento não prevaleceu. Atualmente, o entendimento é de que, **mesmo sendo o parecer prévio uma peça opinativa, o TC deverá conceder o contraditório e a ampla defesa**, sempre que deste parecer houver a possibilidade de o Chefe do Executivo sofrer algum tipo de sanção.

Nesse contexto, o Ministro Celso de Melo, ao analisar processo em que um governador de Estado pleiteava o direito de defesa em processo no qual o Tribunal de Contas local emitiu parecer propondo a rejeição de suas contas, entendeu que, mesmo se tratando de apreciação simplesmente opinativa das contas anuais prestadas pelo chefe do Executivo, **é imprescindível que se assegure o direito de defesa e as demais prerrogativas inerentes ao devido processo legal** aos que possam, ainda que em sede de procedimento administrativo, eventualmente expor-se aos riscos de uma sanção jurídica.<sup>13</sup>

Historicamente, o TCU não concedia o direito de defesa na emissão do parecer prévio. Isso porque, normalmente, a recomendação era pela aprovação das contas. No entanto, em 2015, o Tribunal optou por conceder o contraditório e ampla defesa, em virtude de indícios de irregularidades identificadas na apreciação das contas do exercício de 2014:

<sup>12</sup> Resolução Atricon nº 01/2018, disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Resolu%C3%A7%C3%A3o-01-18-Prefeito-ordenador-de-despesa.pdf>

<sup>13</sup> SS 1.197/PE, sessão de 15/9/1997.



### ACÓRDÃO Nº 1.464/2015 – TCU – Plenário

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso III, e 36 da Lei nº 8.443/1992, nos arts. 1º, inciso VI, 221, 223 e 224 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução-TCU nº 246, de 30/11/2011, em:

9.1. comunicar ao Congresso Nacional que as Contas do Governo referentes ao exercício de 2014, prestadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, não estão, no momento, em condições de serem apreciadas por este Tribunal, **em razão dos indícios de irregularidades mencionados no Relatório, que demandam a abertura de prazo para apresentação de contrarrazões, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa;**

9.2. dar ciência desta deliberação à Excelentíssima Senhora Presidente da República, [...], a fim de que, caso manifeste interesse e entenda necessário, pronuncie-se, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos seguintes indícios de irregularidades: [...].

Vale acrescentar, porém, que a concessão do contraditório e ampla defesa na emissão do parecer prévio não afasta a necessidade de o Legislativo, durante o julgamento, conceder novamente o direito de defesa. Portanto, o Poder Legislativo também deve propiciar, ao chefe do Executivo, o direito de se defender durante o processo de julgamento político de suas contas.<sup>14</sup>



#### Emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República / Chefe do Executivo

<b>Julgamento / apreciação das contas do PR</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ TCU <b>não</b> julga, mas apenas aprecia para fins de parecer prévio;</li><li>▪ o efetivo julgamento é realizado pelo Legislativo;</li><li>▪ PR apresenta as contas em até 60 dias a partir da abertura da sessão legislativa;</li><li>▪ CN encaminha para o TCU (não tem prazo);</li><li>▪ TCU tem até 60 dias, a contar do recebimento, para emitir o <b>parecer prévio</b>;</li><li>▪ CMO emite um <b>parecer</b> e submete proposta de decreto legislativo para o Congresso;</li><li>▪ <b>CN julga</b>, emitindo o <b>decreto legislativo</b>;</li><li>▪ Se o PR não prestar as contas no prazo, a Câmara dos Deputados “toma” as contas.</li></ul>
<b>Parecer prévio</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ peça técnico-jurídica;</li><li>▪ <b>natureza opinativa</b>; e</li><li>▪ não pode ser dispensado pelo Legislativo (tem que ter o parecer prévio para poder julgar).</li></ul>
<b>Prefeitos municipais</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ julgamento a cargo da Câmara Municipal;</li></ul>

<sup>14</sup> RE 682.011, julgado em 8/6/2012. No mesmo sentido: RE 261.885, julgado em 5/12/2000.



	<ul style="list-style-type: none"><li>parecer prévio só deixará de prevalecer mediante decisão de 2/3 dos membros da Câmara.</li></ul>
<b>Contas de governo vs. contas de gestão</b>	<ul style="list-style-type: none"><li><b>Contas de governo:</b><ul style="list-style-type: none"><li>natureza política;</li><li>aspecto global, visão macro;</li><li>balanço geral, execução do orçamento, aplicação dos mínimos em saúde/educação, observância dos limites da LRF, etc.;</li></ul></li><li><b>Contas de gestão:</b><ul style="list-style-type: none"><li>natureza administrativa;</li><li>atos isolados de gestão;</li><li>pagamentos, empenhos, contratos, licitações, etc.;</li></ul></li><li>Em relação às contas dos prefeitos municipais, o STF entende que as Câmaras Municipais julgam tanto as contas de governo como as de gestão.</li></ul>
<b>Governo dos territórios federais</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>TCU emite parecer prévio e o CN julga, nos mesmos moldes das contas do PR.</li></ul>
<b>Direito de defesa</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>será concedido pelo TC quando a sua decisão puder causar impacto negativo para o chefe do Executivo;</li><li>também deve ser concedido pelo Legislativo por ocasião do julgamento.</li></ul>



**1. (Cespe – Câmara dos Deputados/2014) No julgamento das contas do presidente da República, cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) emitir parecer prévio, que deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional.**

**Comentário:** isso mesmo! O TCU emite **parecer prévio**, que será encaminhado ao Congresso Nacional – CN. Lá no CN, o processo será distribuído à CMO, para emissão de parecer. Finalmente, o processo é submetido ao Congresso para fins de julgamento das contas.

**Gabarito: correto.**

**2. (Cespe – TCU/2013) São competências do TCU a análise técnico-jurídica e o julgamento das contas prestadas anualmente pelo presidente da República e a emissão de pareceres gerais.**

**Comentário:** na emissão do parecer prévio, o TCU realmente realiza uma análise técnico-jurídica, avaliando de forma ampla as contas anuais do Presidente da República, sempre de forma **técnica e jurídica!** Entretanto, o julgamento das contas do PR é realizado pelo Congresso Nacional.

**Gabarito: errado.**



**3. (Cespe – TRF 5/2011) De acordo com o que dispõe a CF, a atuação conjunta do TCU e do Congresso Nacional no que se refere a controle externo é requerida em caso de**

- a) disposição sobre limites para a concessão de garantia da União em operações de crédito interno.
- b) aprovação da exoneração do procurador-geral da República.
- c) julgamento das contas do presidente da República.
- d) aprovação prévia da escolha de presidente e diretores do BACEN.
- e) aprovação das iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares.

**Comentário:**

- a) dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno é uma competência do Senado Federal, na forma do art. 52, VII, da CF – ERRADA;
- b) esta também é uma competência do Senado Federal, na forma do art. 52, XI, da CF – ERRADA;
- c) o julgamento das contas do PR é competência do Congresso Nacional (art. 49, IX), da CF. No entanto, antes do julgamento, há a participação do Tribunal de Contas da União, emitindo o parecer prévio. Por isso, de certa forma, há a atuação conjunta do TCU e do CN. Daí porque o gabarito foi dado como correto. Porém, tome cuidado, pois a prerrogativa de efetuar o julgamento, em si, é do Congresso Nacional – CORRETA;
- d) a aprovação da escolha do presidente e diretores do Banco Central é prerrogativa do Senado Federal (art. 52, III, “d”) – ERRADA;
- e) esta é uma competência do CN (art. XIV) – ERRADA.

**Gabarito: alternativa C.**

---

**4. (Cespe – TCU/2011) Caso sejam constatadas irregularidades nas contas do presidente da República, o TCU deverá emitir parecer prévio pela rejeição dessas contas, o que tornará o chefe do Poder Executivo inelegível para as eleições que se realizarem nos oito anos subsequentes à emissão da referida peça técnica.**

**Comentário:** a depender da natureza das irregularidades, de fato será possível que o TCU emita um parecer prévio pela rejeição das contas. Todavia, o parecer prévio não produz efeitos diretos, motivo pelo qual o Presidente não ficará inelegível. Por outro lado, se o PR for efetivamente julgado pelo Congresso Nacional, por crime de responsabilidade, ele poderá ficar inabilitado, a depender de deliberação do próprio Legislativo, para o desempenho da função pública (CF, 52, parágrafo único).

**Gabarito: errado.**

---

**5. (Cespe – TCE ES/2012) Uma das incumbências do tribunal de contas do estado é a emissão de parecer prévio sobre as contas de prefeito municipal, que deverá ser aprovado ou rejeitado pela câmara municipal, sempre por maioria absoluta. Sendo divergente a posição dos vereadores, o parecer do tribunal deixará de prevalecer por decisão de três quartos dos membros da câmara municipal.**



**Comentário:** realmente, a emissão de **parecer prévio** sobre as contas dos prefeitos municipais é competência do tribunal de contas do estado. No entanto, o parecer prévio só deixa de prevalecer mediante deliberação de **dois terços** dos membros da câmara municipal. Logo, o quórum para julgar de forma distinta do que consta no parecer prévio é de dois terços e não de três quartos como afirmou a questão.

**Gabarito: errado.**

---

**6. (Cespe – TCE BA/2010) Cabe exclusivamente ao Congresso Nacional apreciar e julgar anualmente as contas de governo, consideradas em seu sentido mais amplo.**

**Comentário:** o primeiro ponto discutível desta questão é entender o que seriam “contas de governo em sentido mais amplo”. Esta não é uma definição comum na doutrina. O que conhecemos são as **contas de governo**, que são aquelas que consideram o aspecto macro, global, político, das contas; e as **contas de gestão**, que são aquelas ligadas ao aspecto administrativo e técnico das contas.

Além disso, o Congresso Nacional não é o único que julga as contas de governo. Ele faz isso em relação às contas de governo do Presidente da República. Por outro lado, as contas de governo dos estados são julgadas pelas assembleias legislativas; do DF pela CLDF; e dos municípios pelas câmaras municipais.

**Gabarito: errado.**

---

**7. (Cespe – TCU/2005) De acordo com a Constituição Federal de 1988, a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do município será exercida pelo Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno dos poderes Executivo e Legislativo municipais, na forma da lei. Assim, 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.**

**Comentário:** em relação à fiscalização nos municípios, temos que tomar cuidado com pequenos detalhes constantes na Constituição Federal. Por oportuno, vamos transcrever mais uma vez o art. 31 da Carta Política:

*Art. 31. 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.*

Note que o texto menciona apenas o controle interno do “Executivo Municipal”. Logo, nos municípios, temos o seguinte contexto:

- **controle externo:** Poder Legislativo (Câmara Municipal), com o auxílio do tribunal de contas correspondente;
- **controle interno:** sistema de controle interno do Poder Executivo Municipal.

Logo, a questão está errada, porque a Constituição não menciona o controle interno do Poder Legislativo. Não é demais lembrar, também, que não há “Judiciário Municipal”, logo não teremos controle interno deste Poder no âmbito dos municípios.



Por fim, o trecho final da questão está certo, já que o quórum para julgar diferente do que consta no parecer prévio, no âmbito dos municípios, é de dois terços dos membros da Casa Legislativa.

**Gabarito: errado.**

---

**8. (Cespe – TCU/2005) Nos termos da Constituição Federal de 1988, o TCU pode apreciar contas de governo de autarquia territorial e emitir parecer prévio.**

**Comentário:** para a Constituição, as contas do governo do território serão submetidas ao Congresso Nacional, **com parecer prévio do Tribunal de Contas da União** (art. 33, § 2º). Vale lembrar que os territórios são também chamados de autarquias territoriais, uma vez que são entidades de direito público, dotadas de personalidade jurídica própria, porém com capacidade administrativa genérica para atuação em determinada área geográfica do país. Talvez você esteja questionando o “pode” apreciar as contas, pois na verdade é uma obrigação, um dever do TCU. Porém, muitas vezes, a expressão é adotada como a capacidade para fazer algo e não como uma mera faculdade. Por isso, o quesito está devidamente correto.

**Gabarito: correto.**

---

**9. (Cespe – TCU/2005) De acordo com as normas infraconstitucionais, o TCU tem competência para julgar as contas dos gestores da administração federal direta e indireta. Mas, em relação às contas de governo da República, o Tribunal deve apenas apreciá-las e emitir parecer prévio, pois cabe ao Congresso Nacional julgá-las com base nos pareceres emitidos pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional de que trata o art. 166 da Constituição Federal.**

**Comentário:** a questão está 99% correta, mas tem “aquele 1%” que tornou o item errado. Vamos começar logo pelo erro: as normas que tratam do parecer prévio e julgamento das contas do Presidente da República são constitucionais, e não meramente *infra*constitucionais.

Agora, falando do tema da questão, vamos lembrar o “caminho” do processo de contas do Presidente da República:

- (i) o PR deve prestar contas ao CN no prazo de 60 dias, contados da abertura da sessão legislativa;
- (ii) o CN enviar as contas para o TCU;
- (iii) o TCU emite parecer prévio, em até 60 dias, contados do recebimento;
- (iv) a CMO emite parecer e envia proposta de decreto legislativo para o CN;
- (v) o CN delibera sobre o decreto legislativo, julgando as contas do PR.

Assim, somente o trecho “infraconstitucional” tornou a questão errada.

**Gabarito: errado.**

---



## ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO TCU

### Julgar as contas dos administradores públicos

Dispõe a Constituição Federal que compete ao TCU:

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

Primeiramente, devemos observar que há bastante discussão sobre o sentido da expressão “julgar”. Na verdade, não se trata de um julgamento em sentido estrito, uma vez que as decisões dos tribunais de contas não possuem coisa julgada em seu sentido estrito. Não obstante, se constar em provas que os tribunais de contas “julgam contas”, isso é verdadeiro, uma vez que é a reprodução literal do texto constitucional. Ademais, quando são classificadas as funções dos tribunais de contas, a doutrina classifica a competência para julgar as contas dos responsáveis como **função judicante**.

Essa competência é própria e privativa dos tribunais de contas, não podendo ser objeto de recurso em sentido estrito a nenhum outro Poder. Um responsável que tiver as contas julgadas irregulares não poderá, por exemplo, recorrer à Casa Legislativa para reverter este julgamento. É possível, todavia, mover ação judicial para anular a decisão da corte de contas, caso seja identificada alguma irregularidade formal grave.

Além disso, temos que observar que os **tribunais de contas julgam contas e não pessoas**. Trata-se de analisar se “**as contas de fulano de tal**” foram regulares, com ou sem ressalvas, ou irregulares. Todavia, os destinatários das sanções decorrentes do julgamento das contas são as pessoas, ou seja, os seus responsáveis.

Ademais, estamos falando aqui de dois grupos distintos de contas:

- a) dos administradores e demais **responsáveis por dinheiros, bens e valores** públicos;
- b) daqueles que **derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público**.

No primeiro caso, normalmente temos o julgamento das chamadas *contas ordinárias*, que são prestadas anualmente pelos responsáveis. Por outro lado, no segundo caso, as contas chegam aos tribunais de contas por intermédio das *tomadas de contas especiais*, que podem ser instauradas até mesmo contra pessoas que não sejam agentes públicos, mas que deram causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resultou prejuízo ao erário público.

Por exemplo: se o diretor de uma organização social receber recursos públicos para a gestão de um hospital e não comprovar a regular aplicação de todo o dinheiro recebido, contra ele poderá ser instaurada uma tomada de contas especial, passível de julgamento pelo tribunal de contas competente.



Ademais, devemos observar que todos os administradores públicos responsáveis por recursos públicos, com exceção do chefe do Poder Executivo, **têm as suas contas efetivamente julgadas pelos tribunais de contas.**

Nesse contexto, são exemplos de autoridades que terão as contas julgadas pelos tribunais de contas:

- a) *do Poder Legislativo;*
- b) *do Poder Judiciário;*
- c) *do Ministério Público;*
- d) *dos diversos órgãos públicos da administração direta em todos os Poderes (exceto o chefe do Executivo);*
- e) *das entidades da administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista);*
- f) *ou qualquer outra pessoa, física ou jurídica, responsável pela gestão de recursos públicos.*

As únicas ressalvas, efetivamente, são os chefes do Poder Executivo – Presidente da República, governadores e prefeitos), cujas contas são apreciadas para fins de parecer prévio.<sup>1</sup>

Um tema bastante interessante trata da possibilidade de os tribunais de contas fiscalizarem as empresas públicas e sociedades de economia mista. Já existiu posicionamento no STF de que a competência das Cortes de Contas não alcançava estas entidades de direito privado. Atualmente, este posicionamento está superado. Em 2005, o STF firmou posicionamento no sentido de que a competência dos tribunais de contas “alcança a Administração como um grande todo, inclusive as denominadas empresas estatais, no que atuam em verdadeiro auxílio ao setor público”.<sup>2</sup> Logo, os TCs podem inclusive determinar a instauração de tomada de contas especial, no âmbito das empresas estatais, quando identificado dano ao erário.

Por oportuno, a Lei 13.303/2016, que dispõe sobre o regime jurídico das empresas estatais, expressamente determina que o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por aquela Norma será realizado pelos órgãos do sistema de controle interno e pelo **tribunal de contas competente**, na forma da legislação pertinente.

## Julgamento das contas dos Tribunais de Contas

Uma pergunta muito relevante é: **quem julga as contas dos responsáveis nos tribunais de contas?** E a nossa resposta será: **depende!**

Normalmente, os próprios tribunais de contas julgam as suas contas anuais. Pode parecer esquisito, mas você deve notar que, normalmente, os ministros ou conselheiros dos tribunais de contas não são os ordenadores de despesas do órgão. Normalmente, há a figura de um diretor, que é quem efetivamente faz

---

<sup>1</sup> Excepcionalmente, os prefeitos municipais podem ter as contas julgadas, conforme vimos no capítulo anterior, quando receberem recursos mediante convênio. Nesse caso, o prefeito responsável pelo convênio pode ter **as contas do convênio** julgadas pelo tribunal de contas.

<sup>2</sup> MS 25092 e MS 25181, julgados em 10/11/2005.



a gestão, determinando **pagamentos**, assinando contratos, emitindo as notas de empenho de despesas, etc. Por isso que, em tese, não haveria conflito quando um tribunal de contas julgasse as suas próprias contas.

E é assim que acontece no âmbito do Tribunal de Contas da União. O TCU julga as contas do próprio TCU, tomando por base a competência prevista no art. 71, II, da Constituição Federal.

No entanto, em alguns estados da Federação, existe a previsão, na constituição estadual<sup>3</sup>, de que o julgamento das contas do tribunal de contas será realizado pelo **Poder Legislativo**. O STF foi chamado a se pronunciar sobre o caso e entendeu que “**surge harmônico com a Constituição Federal diploma revelador do controle pelo Legislativo das contas dos órgãos que o auxiliam, ou seja, dos tribunais de contas**”.<sup>4</sup>

Portanto, para o STF, é constitucional a previsão em norma local que atribua ao Legislativo a competência para julgar as contas dos tribunais de contas, em harmonia com o princípio da prestação de contas.

Podemos citar como exemplos desses casos a previsão: (i) na Lei Orgânica do Distrito Federal, determinando que o julgamento das contas do TCDF seja realizado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal;<sup>5</sup> (ii) na Constituição do estado do Pará, para que o julgamento das contas do TCE PA seja realizado pela respectiva Assembleia Legislativa.<sup>6</sup>

Portanto, podemos ter duas situações legítimas, a depender da previsão na respectiva constituição do ente Federado:

- a) o próprio TC julgar as suas contas, como ocorre na União;
- b) o TC prestar contas ao Legislativo, que se encarregará do julgamento.

Bom, agora, você já sabe que existem duas possibilidades sobre as contas dos TCs: (i) julgadas pelo próprio TC; ou (ii) julgadas pelo Legislativo.

Porém, independentemente de quem efetuar o julgamento, as contas dos tribunais de contas receberão um **parecer** emitido pela **comissão mista permanente** mencionada no art. 166, § 1º, da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais. Com efeito, a previsão desse **parecer** consta no art. 56, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que esse dispositivo foi considerado constitucional pelo STF, no julgamento da ADIN 2.324.<sup>7</sup>

A comissão de que estou falando é conhecida, no âmbito federal, como CMO (Comissão Mista de Orçamento). **A CMO é encarregada de emitir um parecer a respeito das contas do TCU**. Já nos estados e municípios, quando for o caso, a emissão do parecer caberá a uma comissão equivalente.

Vamos consolidar isso aqui: os tribunais de contas podem prestar contas para o próprio Tribunal (exemplo: TCU) ou para o respectivo Poder Legislativo (conforme disposição da respectiva CE ou LO); nos dois casos, o

<sup>3</sup> Ou Lei Orgânica, no caso do DF.

<sup>4</sup> ADI 1.175, julgamento em 4/8/2004.

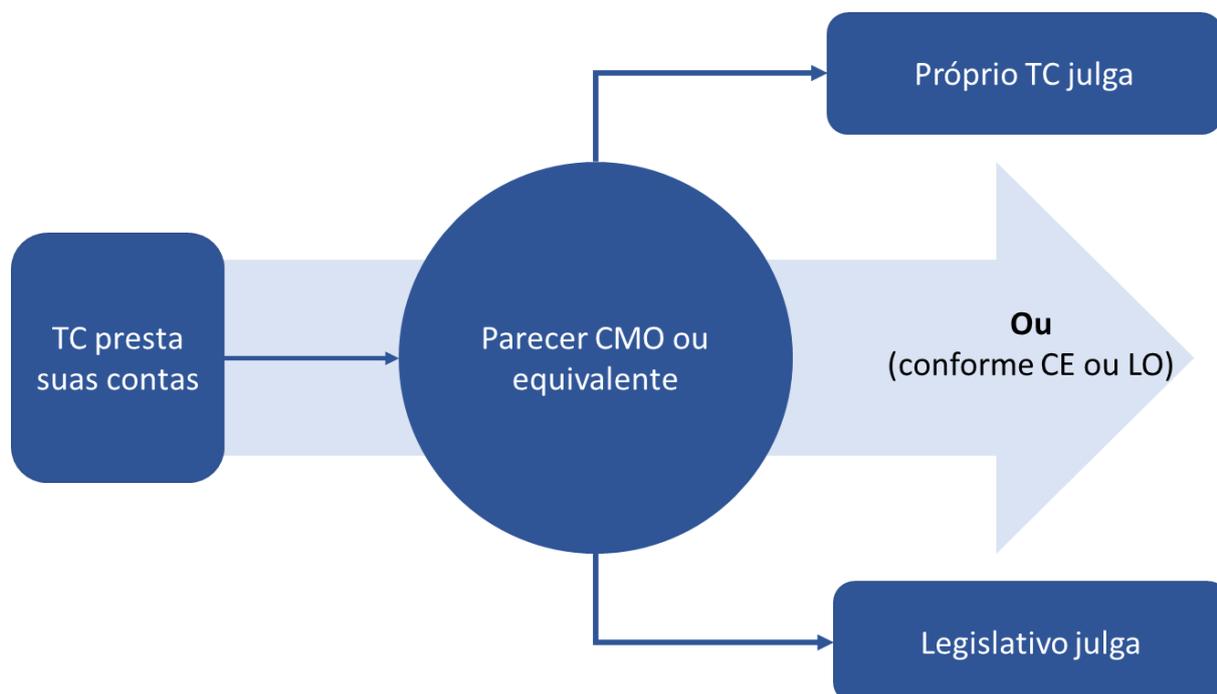
<sup>5</sup> ADI 1.175/DF, julgada em 4/8/2004.

<sup>6</sup> ADI 2.597/PA, julgada em 4/8/2004.

<sup>7</sup> Vide Informativo 948 do STF: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo948.htm>



juízo será **precedido de um parecer**, que será emitido pela CMO (no caso do TCU) ou equivalente (nos demais TCs).<sup>8</sup>



Não confunda, por fim, o **dever de prestar informações** ao Congresso Nacional (art. 71, VII) e também de **encaminhar ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades** (art. 71, § 4º) com prestação de contas e julgamento. Isso não é uma prestação de contas, mas o simples encaminhamento de relatórios sobre as atividades da Corte ou, ainda, o fornecimento de informações solicitadas pelo Legislativo. A remessa desses relatórios permite que o Poder Legislativo exerça um controle político, como titular do controle externo, sobre a atuação dos tribunais de contas. Porém, não se trata de um julgamento de contas.

---

<sup>8</sup> Conforme já conversamos em outra oportunidade: não confunda “parecer prévio”, emitido pelo TCU sobre as contas do PR; com o “parecer”, emitido pela CMO ou equivalente em algumas situações.



Nessa linha, como exemplo da diferença desses instrumentos, lembramos que o TCU se submete a tais deveres (prestar informações e encaminhar relatórios), mas é o próprio TCU que julga as suas contas.



Julgamento das contas	
<b>De quem?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores</li> <li>aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público</li> </ul>
<b>Caraterísticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>jujgamento realizado pelo próprio TC;</li> <li>alcança todos os administradores responsáveis por recursos públicos, exceto o chefe do executivo.</li> </ul>
<b>Contas dos TCs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>TCU: julga as próprias contas;</li> <li>Demais TCs: depende de previsão na legislação local.</li> </ul>
<b>Parecer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emitido pela CMO ou equivalente.</li> </ul>



1. (Cespe – TCE PE/2017) Cabe ao TCU emitir parecer prévio a respeito das contas atinentes ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público.

**Comentário:** *com exceção* do Presidente da República, o TCU *julga* as contas de todos os demais administradores, inclusive das autoridades do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público.

**Gabarito:** errado.

2. (Cespe – TCE PE/2004) De acordo com o STF, não desrespeita a Constituição Federal a outorga de competência às assembleias legislativas para o julgamento das contas dos tribunais de contas estaduais.

**Comentário:** conforme entendimento do STF, “surge harmônico com a Constituição Federal diploma revelador do controle pelo Legislativo das contas dos órgãos que o auxiliam, ou seja, dos tribunais de contas”. Logo, para o STF, é constitucional a previsão na constituição local para que o Legislativo julgue as contas dos tribunais de contas locais.

**Gabarito:** correto.

## Registro de atos de pessoal

Sobre os atos de registro de pessoal, a Constituição Federal atribui ao TCU a competência para:<sup>9</sup>

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

A redação é muito truncada, pois envolve duas competências no mesmo inciso. Seria melhor se o constituinte separasse tais competências em dois incisos. Detalhando o dispositivo, **competete ao TCU**:

- a) apreciar, **para fins de registro**, a legalidade dos **atos de admissão de pessoal**, a **qualquer título**, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- b) apreciar, **para fins de registro**, a legalidade das **concessões de aposentadorias, reformas e pensões**;

Por outro lado, os tribunais de contas **não** apreciam, para fins de registro:

- a) as **nomeações** para provimento em **cargo em comissão**;

<sup>9</sup> Observação: vamos aprofundar MUITO este tema, inclusive abordando alguns posicionamentos do STF. Pode parecer um pouco de “exagero” de nossa parte, porém este assunto já foi objeto de questões discursivas, que cobraram inclusive entendimentos do STF sobre o caso. Por isso, vamos pecar pelo excesso, para garantir que você não será surpreendido em questões mais aprofundadas sobre o assunto. Se, no seu ponto de vista, o conteúdo estiver aprofundado demais, estude apenas a parte que vai até o título “jurisprudência”.



- b) as **melhorias posteriores**, nas aposentadorias, reformas e pensões, que **não alterem o fundamento legal do ato concessório**.

Na apreciação, os tribunais de contas verificam, entre outros aspectos:<sup>10</sup> se houve concurso público; se foi observada a ordem de classificação do certame; se foram reservadas vagas para pessoa com deficiência; se existia cargo vago para o provimento; se o provimento dos cargos e o concurso estavam previstos na lei de diretrizes orçamentárias – LDO; se a contratação por prazo determinado (temporários) atendeu aos pressupostos constitucionais; se foram preenchidos os requisitos constitucionais para concessão da aposentadoria; se as parcelas relativas aos proventos do aposentado foram fixadas corretamente; etc.

Se o Tribunal concordar com a administração, efetuará o registro e o ato administrativo se aperfeiçoará. Se, por outro lado, a Corte identificar alguma ilegalidade negará o registro e determinará que a autoridade corrija a irregularidade.

Definido o que o TC faz e o que ele não faz, vamos então começar a explicar esse dispositivo, que é um dos mais **complexos** (isso foi um pequeno trocadilho, e você vai compreender logo na sequência, rsrsrs) do art. 71 da Constituição Federal.

Inicialmente, cumpre explicar que o registro de pessoal, para o STF, é um **ato administrativo complexo**. Relembrando o conceito do direito administrativo, o ato complexo é aquele que depende da conjugação simultânea de vontades de dois ou mais órgãos, que se unem para formar um único ato administrativo. Isso significa que, no momento em que a autoridade administrativa “concede” a aposentadoria, ainda não temos, na verdade, um ato administrativo pronto. O ato somente se aperfeiçoa, somente se conclui, somente estará pronto, no momento em que o tribunal de contas deferir o registro.

Essa discussão não é meramente teórica, pois tem alguns efeitos práticos importantíssimos. Veremos esses efeitos quando falarmos, na sequência, sobre o registro inicial da aposentadoria reforma ou pensão. Antes, no entanto, vamos falar sobre o registro da admissão de pessoal.

## Apreciação dos atos de admissão de pessoal

A apreciação dos atos de admissão de pessoal alcança tanto a administração **direta** como a **indireta**, a **qualquer título**. Portanto, envolve, por exemplo:

- a **admissão de um servidor público** para um órgão da **administração direta** ou para uma **autarquia**, mediante aprovação em concurso público;
- a **contratação de temporários** para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da CF;
- a contratação de **empregados públicos**, sujeitos ao **regime celetista**, como ocorre nas **empresas públicas e sociedades de economia mista**.<sup>11</sup>

Por outro lado, o TC **não aprecia as nomeações para provimento em cargo em comissão**. No registro do provimento, o Tribunal aprecia a legalidade do provimento, analisando se todos os requisitos foram

<sup>10</sup> Pascoal, 2015.

<sup>11</sup> Chaves, 2007.



devidamente observados, como, por exemplo, a realização de concurso para o provimento em cargo efetivo. No entanto, como o cargo em comissão é de livre provimento, não faz muito sentido apreciá-lo para fins de registro, já que basicamente não existem requisitos específicos para a escolha do nomeado. Isso, no entanto, não afasta a realização de outras formas de controle sobre o provimento de cargo em comissão. Vale dizer: os provimentos em comissão não são submetidos ao Tribunal de Contas para registro, mas podem ser objeto de outras formas de fiscalização. Por exemplo, uma equipe de auditoria, durante um processo de fiscalização, pode constatar que vários cargos em comissão são ocupados por parentes de autoridades públicas, violando a vedação à prática do nepotismo. Nesse caso, o Tribunal poderá reconhecer a ilegalidade, determinar as medidas para a sua correção e apenar a autoridade responsável. Não se trata de registro, mas ainda assim o provimento em comissão poderá ser controlado de alguma forma.

## Apreciação da concessão de aposentadoria, reforma ou pensão

Sobre as concessões de aposentadoria, reforma ou pensão, o Tribunal aprecia:

- i) a **concessão inicial**;
- ii) as melhorias posteriores **que alterem o fundamento legal** do ato concessório.

Por exemplo: um servidor é aposentado por invalidez permanente, percebendo remuneração proporcional ao tempo de contribuição. Esta concessão inicial será submetida ao Tribunal de Contas para apreciação, aferindo-se se os pressupostos legais foram observados e se o cálculo do provento foi realizado corretamente. Imagine que, após a concessão do registro, o servidor aposentado consiga provar, na esfera administrativa, mediante perícia realizada por junta médica oficial, que a sua invalidez decorreu de moléstia profissional, ensejando a alteração dos proventos proporcionais para proventos integrais. Nesse caso, o fundamento legal do ato concessório foi alterado – não é mais proporcional e passou a ser integral. Assim, a melhoria posterior será submetida ao TC para novo registro.

Por outro lado, as alterações dos valores dos proventos decorrentes das **revisões gerais anuais** (CF, art. 37, X), **não dependem de novo registro**, pois não constituem alteração do fundamento legal, mas de mera atualização do valor do provento.

Além disso, o registro dos atos de aposentadoria aplica-se somente aos aposentados submetidos ao **regime próprio de previdência social**, não se aplicando, conseqüentemente, aos contratados pelo regime da CLT, já que estes aposentar-se-ão pelas **regras do regime geral de previdência social**.<sup>12</sup>

Portanto, o TC aprecia os provimentos dos empregados públicos, já que aqui deve observar as regras constitucionais, como a realização de concurso público; por outro lado, não aprecia as aposentadorias via regime celetista, pois nesse caso serão aplicadas as regras privadas do regime geral de previdência social.

---

<sup>12</sup> Lima, 2017.



## Jurisprudência

Inicialmente, vamos transcrever um pequeno trecho da ementa do MS 21.466/DF, que trata do registro de aposentadoria:<sup>13</sup>

*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 a plena legalidade da concessão da aposentadoria -, caberá a Corte de Contas, então, pronunciar-se, definitivamente, sobre a efetivação do registro.*

Desse julgado, podemos notar, primeiro, que o TC não pode inovar em relação ao ato concessivo de aposentadoria. Cabe ao Tribunal apenas proceder o registro ou, se identificada alguma ilegalidade, negá-lo. Ademais, antes de negar propriamente o registro, o Tribunal, conforme descrito no enunciado, pode determinar (a ementa utiliza inadequadamente a expressão “recomendar”) que sejam realizadas as correções. Se, no entanto, não forem realizadas as correções nas ilegalidades identificadas, o Tribunal negará o registro e determinará as providências cabíveis.

Prosseguindo um pouco mais, nós comentamos acima que os atos de pessoal que dependem de registro no Tribunal de Contas são **atos complexos** e que isso tem efeitos práticos relevantes. É sobre isso que vamos começar a falar agora.

O primeiro efeito é que, em regra, se o TC **negar o registro**, ao identificar alguma ilegalidade, **não haverá necessidade de conceder o contraditório e a ampla defesa ao servidor**. Para começar a explicar este primeiro efeito, vamos realizar a leitura da Súmula Vinculante 3 do STF, que dispõe o seguinte:

**Súmula Vinculante 3** – Nos processos perante o TCU 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**.

<sup>13</sup> MS 21.466/DF, julgado em 19/5/1993.



Note que a SV-3 orienta que deve ser concedido o contraditório e ampla defesa quando a decisão puder resultar em anulação ou revogação de ato administrativo, mas tal dever não se aplica na apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Isso porque, neste caso, o ato é complexo. Enquanto o Tribunal de Contas não apreciar a concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão não existe ato administrativo. Conseqüentemente, não haverá um “desfazimento de ato” e, dessa forma, também não haverá o direito de conceder o contraditório e a ampla defesa.

Outra consequência dessa situação é que o **prazo decadencial** para desfazer o ato que conceder a aposentadoria, reforma ou pensão começa a contar somente do momento em que for deferido o registro no Tribunal de Contas. Por exemplo, no âmbito federal, a Lei 9.784/1999 fixa o prazo de cinco anos para desfazer os atos administrativos dos quais decorram efeitos favoráveis aos administrados, exceto se comprovada má-fé (Lei 9.784/1999, art. 54). Se, por exemplo, a administração conceder a aposentadoria a um servidor público em janeiro de 2015, mas o registro no Tribunal de Contas somente for deferido em março de 2018, será possível desfazer o ato até março de 2023, uma vez que o que importa, nesse caso, é a data do registro da aposentadoria.<sup>14</sup>

Ainda não acabamos a análise de toda a jurisprudência sobre esse caso. Talvez você esteja se perguntando: *“e se o TC demorar muito tempo para apreciar o ato, mesmo assim ele poderá negar o registro?”*.

Esse tema foi objeto de evolução na jurisprudência do STF. Sobre esse ponto, vamos analisar três fases quanto ao entendimento da Súmula Vinculante 3:<sup>15</sup>

- primeiro, o STF entendeu que simplesmente **não haveria necessidade de conceder o contraditório**, já que se trata de ato administrativo complexo;
- depois, o STF evoluiu, e passou a entender que, até o prazo de cinco anos, contados da chegada do processo no TCU, não haveria necessidade de conceder o contraditório e ampla defesa. Contudo, decorrido esse prazo, **o TCU seria obrigado a conceder o contraditório e ampla defesa**.<sup>16</sup> Note, todavia, que o TCU poderia negar o registro, mesmo após o decurso do prazo de cinco anos desde a chegada do processo, mas estaria sujeito a um novo requisito: conceder o direito de defesa;

Esse entendimento prevaleceu por algum tempo. Nesse caso, tivemos uma pequena “mitigação” da Súmula Vinculante 3. O ato continuou sendo considerado complexo; o STF continuou a entender que o prazo decadencial não se aplicava enquanto não realizado o registro; além disso, também não existia um limite de prazo para o TCU apreciar o processo. A única exigência foi que, depois de cinco anos, a concessão do contraditório tornava-se obrigatória.

Porém, nós chegamos a um terceiro momento:

---

<sup>14</sup> STF, MS 24.781, julgado em 2/3/2011.

<sup>15</sup> Sugiro a leitura desse nosso artigo no site do Estratégia, pois ele é bastante esclarecedor sobre esse assunto: <https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/tribunais-de-contas-tem-cinco-anos-para-apreciar-concessao-de-aposentadoria/>

<sup>16</sup>



- o STF passou a entender que o Tribunal de Contas tem um prazo para efetuar (ou negar) o registro. Esse prazo é de cinco anos, contados a partir da chegada do processo no Tribunal de Contas.

Esse entendimento foi firmado no julgamento do RE 636.553, editando-se a seguinte tese de repercussão geral:

**Os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de cinco anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.**

Com isso, fica superado o “segundo” entendimento que listamos acima. Isso porque, depois de decorrido o prazo de cinco anos, o Tribunal de Contas não poderá mais apreciar a legalidade da concessão da aposentadoria, reforma ou pensão.

Segundo o Ministro Gilmar Mendes, relator do RE 636.553, decorrido o prazo de cinco anos desde a chegada do processo no TCU, haverá um registro tácito da aposentadoria. Em outros termos: o TCU tem o prazo de cinco anos para apreciar a legalidade da concessão da aposentadoria, reforma ou pensão; se não o fizer, o registro será “tácito”, confirmando-se o ato.

Na prática, não haverá mais a necessidade de conceder o contraditório e a ampla defesa, uma vez que, nos cinco primeiros anos de tramitação, o direito de defesa é dispensável, nos termos da Súmula Vinculante 3. Decorrido o prazo de cinco anos, o registro é deferido tacitamente. Logo, ou aprecia no prazo de cinco anos (sem direito de defesa), ou não aprecia mais.

Por exemplo: João apresentou requerimento pleiteando a concessão de sua aposentadoria. O pedido foi deferido no seu órgão. Na data do deferimento, João já estará “aposentado”, pois ele deixará o serviço ativo e irá curtir uma praia! Porém, tecnicamente, o ato de aposentadoria ainda não estará formado, já que o processo será submetido ao TC para fins de registro. Somente na data do registro é que efetivamente o ato estará “pronto”.

Nesse caso, a contar da data da chegada do processo no TC, haverá um prazo de cinco anos para a apreciação. Se o TC negar o registro neste prazo, não haverá qualquer necessidade de notificar João para se defender. Isso porque o ato é complexo. Como o ato ainda não estava pronto, então não há necessidade de conceder o direito de defesa, já que não haverá desfazimento.

Porém, se o TC demorar mais do que cinco anos, o registro será deferido de forma automática, pelo “decorso de prazo”.

Mas tome cuidado! Os ministros do STF afirmaram que o prazo decadencial, da Lei 9.784/1999, não se aplica a este caso. Continua o entendimento de que a concessão de aposentadoria é ato complexo, logo o prazo decadencial para desfazer o ato somente começa a contar a partir da data do registro.

Vale dizer: o prazo para o desfazimento somente contará a partir do dia em que for efetivado o registro, seja o registro expresso (realizado pelo TC) ou tácito (realizado pelo decurso do prazo de cinco anos). Isso porque o desfazimento só é possível a partir do momento em que o ato estiver pronto, e isso somente ocorrerá após o registro.



No nosso exemplo: João se aposentou em janeiro de 2020 (e no mesmo dia o processo foi enviado ao TC). Se, em janeiro de 2022 for deferido o registro, haverá um prazo de 5 anos, contados a partir de janeiro de 2022, para que o ato seja desfeito, ou seja, até janeiro de 2027. No mesmo contexto, se o registro não for realizado até janeiro de 2025, haverá um registro tácito. Assim, o prazo decadencial começará a contar e o desfazimento do ato poderá ocorrer até janeiro de 2030.

Ok, vamos fazer mais uma pergunta: se o prazo decadencial, da Lei 9.784/1999, não se aplica antes do registro, **então de onde veio esse prazo de cinco anos?**

O Relator do RE 636.553 aplicou, por analogia, e em respeito ao **princípio da isonomia**, o prazo prescricional de cinco anos previsto no Decreto 20.910/1932. O entendimento é o seguinte (nas palavras do Ministro): “se o administrado tem o prazo de cinco anos para buscar qualquer direito contra a Fazenda Pública, também podemos considerar que o Poder Público, no exercício do controle externo, teria o mesmo prazo para rever eventual ato administrativo favorável ao administrado”.

Uma última observação: o prazo de cinco anos conta a partir da entrada do processo no Tribunal de Contas. Se a administração demorar a remeter o processo, o tempo entre a “concessão da aposentadoria” e a chegada do processo no TC não será contado, já que o início do prazo é a data de entrada do processo no Tribunal.

Então, vamos resumir tudo isso:

- (i). *os atos de concessão de aposentadoria são complexos;*
- (ii). *a súmula vinculante 3 continua em vigor – não precisa conceder o contraditório e a ampla defesa nesse tipo de processo;*
- (iii). *o TC tem o prazo de cinco anos para realizar a apreciação da legalidade da concessão de aposentadoria, reforma ou pensão;*
- (iv). *o prazo de cinco anos conta a partir da chegada do processo no TC;*
- (v). *o art. 54 da Lei 9.784/99 não se aplica, enquanto não houver o registro do ato de concessão de aposentadoria;*
- (vi). *logo, a origem do prazo de cinco anos não é a “decadência” do art. 54, mas o prazo prescricional, aplicado por analogia, do Decreto 20.910/1932.*

---

Outra consequência de se tratar de ato complexo é que **o desfazimento do ato também é um ato complexo**. Logo, se é exigida a apreciação do Tribunal de Contas para a formação do ato, também deve ser exigida a manifestação do Tribunal de Contas para o desfazimento do ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão. Nesse contexto, dispõe a **Súmula 6** do STF que: “**a revogação ou anulação, pelo Poder Executivo,**



**de aposentadoria ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário”.**<sup>17</sup>

Por exemplo: o TCU deferiu o registro da aposentadoria de Fulano, servidor do Poder Executivo federal. Depois, o Poder Executivo entendeu que a aposentadoria era ilegal. No entanto, para desfazer o ato, a administração terá que submeter o seu posicionamento ao TCU, já que o ato é complexo tanto na edição como no desfazimento.

Vale lembrar que, neste último caso, **o contraditório e ampla defesa serão obrigatórios**, pois agora já há um ato administrativo pronto, ou seja, foi concluído todo o processo de formação do ato administrativo: o órgão concedeu a aposentadoria e o TC efetuou o registro. Nesse caso, não estamos mais falando do processo de registro (este já foi efetuado), mas do efetivo desfazimento de um ato administrativo perfeito. Assim, se for realizado o desfazimento, será imprescindível a concessão do contraditório e da ampla defesa.

Com efeito, recentemente, o STF fixou nova tese de repercussão geral sobre o tema, no julgamento do RE 576.920 (tema 47):

A competência técnica do Tribunal de Contas do Estado, ao **negar registro de admissão de pessoal, não se subordina à revisão pelo Poder Legislativo respectivo.**

Essa decisão, na verdade, trata do registro de **admissão**, mas nos mostra que as decisões dos tribunais de contas não estão sujeitas à revisão pelo Poder Legislativo, em virtude da autonomia das Cortes de Contas.

Um último assunto que temos que abordar é que o TC **não pode contrariar decisão judicial transitada em julgado**. Dessa forma, se o Poder Judiciário, por exemplo, determinar o pagamento de uma pensão, não poderá o TC determinar que o órgão administrativo não pague a pensão. O Tribunal pode até não conceder o registro, mas não poderá determinar que cesse o pagamento do benefício concedido por meio de decisão judicial transitada em julgado.<sup>18</sup> Nesse caso, o ato ficará sem registro e mesmo assim o beneficiário continuará percebendo a pensão com amparo na decisão judicial.

Agora, vamos para um último caso importante decidido pelo STF. O caso é mais complexo e, por isso, vamos trazer uma situação hipotética para contextualizar.

Imagine que o Poder Judiciário determinou a incorporação de uma parcela remuneratória aos pagamentos do agente público, em decisão que transitou em julgado. Muitos casos como este ocorreram por causa da mudança dos planos econômicos, como ocorreu, por exemplo, no Governo Collor. Posteriormente, no entanto, esta parcela remuneratória foi incorporada aos pagamentos do servidor por meio de mudança na sua estrutura remuneratória. Dessa forma, o servidor continuará percebendo a vantagem, mas não mais por força de decisão judicial, e sim porque a própria legislação “incorporou” o entendimento jurisprudencial. Porém, imagine que o órgão público continuou pagando ao servidor o aumento decorrente da decisão judicial e também o aumento decorrente da legislação. No caso, na verdade, o servidor estaria recebendo o

---

<sup>17</sup> No mesmo sentido: STF, AI 805.165 AgR, julgado em 6/12/2011: Servidor público. Cancelamento unilateral de aposentadoria. (...) A anulação unilateral pela administração sem o conhecimento do Tribunal de Contas está em desacordo com a Súmula 6 do STF (...).

<sup>18</sup> STF, MS 30.312 AgR, julgado em 27/11/2012.



mesmo benefício em duplicidade. Depois disso, o servidor se aposentou e o processo foi submetido ao TC para fins de registro.

Na apreciação, o TC negou o registro, determinando a correção dos valores. O servidor, agora aposentado, impugnou judicialmente a decisão, alegando que a decisão do TC violou decisão judicial transitada em julgado. Pergunta: o argumento do servidor (aposentado) procede?

NÃO! O tema foi decidido pela 2ª Turma do STF, que firmou o seguinte entendimento:<sup>19</sup>

*[...] não há direito adquirido a regime jurídico referente à composição dos vencimentos de servidor público, podendo, destarte, a Corte de Contas da União concluir pela ilegalidade do ato de concessão de aposentadoria se a conclusão obtida, embora respeitando decisão judicial transitada em julgado, se fundamenta na alteração do substrato fático-jurídico em que proferido o decisum (tais como alteração do regime jurídico do vínculo ou reestruturação da carreira).*

Portanto, o TC não pode contrariar decisão judicial, mas se o contexto fático-jurídico que fundamentou a decisão judicial sofrer alteração significativa, poderá o Tribunal concluir pela ilegalidade do ato de concessão de aposentadoria. Nesse caso, não haverá violação à decisão judicial, uma vez que os parâmetros que fundamentaram a decisão do Poder Judiciário sofreram significativa mudança em virtude de legislação superveniente.

Resumidamente: (i) o TC não pode contrariar decisão judicial transitada em julgado; (ii) porém, a mudança no contexto fático-jurídico que fundamentou a decisão judicial permite que o TC aprecie o caso com base na nova legislação, sem que isso configure violação à coisa julgada.

Ufa! Que tal um resuminho do que vimos sobre os atos de registro de pessoal? Vamos lá!



### Registro de atos de pessoal

<b>Atos de provimento</b>	O que <b>é</b> registrado:
	<ul style="list-style-type: none"><li>atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;</li><li>exemplos: admissão servidor para cargo efetivo; temporários; celetistas.</li></ul>
	O que <b>não</b> é registrado:
	<ul style="list-style-type: none"><li>nomeações para provimento em cargo em comissão;</li></ul>

<sup>19</sup> STF-2ªTurma, MS 35.303-AgR, julgamento em 5/2/2018.

<b>Aposentadoria, reforma ou pensão</b>	<p>O que <b>é</b> registrado:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ concessão inicial;</li><li>▪ melhorias posteriores que alterem o fundamento legal do ato concessório.</li></ul> <p>O que <b>não</b> é registrado:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.</li></ul>
<b>Características</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ ato complexo – somente se aperfeiçoa com o registro.</li></ul>
<b>Contraditório e registro tácito</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ regra: não precisa (SV 3);</li><li>▪ limite: o TC tem o prazo de cinco anos para apreciar a legalidade da concessão de aposentadoria</li></ul>
<b>Jurisprudência</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ prazo decadencial: conta a partir do registro;</li><li>▪ a decisão do TC que negar registro de admissão não está sujeita à revisão do Legislativo;</li><li>▪ desfazimento também é ato complexo: depende da manifestação do TC.</li></ul>



**3. (Cespe – TCE PE/2017) A legalidade do ato de admissão de uma pessoa para o provimento de cargo em comissão na administração pública direta e indireta deve ser apreciada pelo Tribunal de Contas da União, para fins de registro.**

**Comentário:** o ato de admissão de servidor para ocupar **cargo em comissão** não se submete ao registro do Tribunal de Contas. Logo, o item está incorreto. Vale lembrar, todavia, que a admissão de servidor para ocupar cargo em comissão pode se submeter a outras formas de fiscalização do Tribunal para controle de sua legalidade. Logo, não se aplica o registro, mas outros meios de fiscalização podem ser realizados.

**Gabarito: errado.**

**4. (Inédita – Estratégia Concursos) Antônio, filho de agricultores, trabalhou na atividade rural em regime de economia familiar e foi para a cidade, onde se tornou servidor público federal, vindo a se aposentar em 2020. No mesmo ano, o processo de aposentadoria foi enviado e recebido no Tribunal de Contas da União. Nesse caso, o TCU, analisando sua aposentadoria para fins de registro em 2029, considerou ilegal sua concessão, visto ter constatado que não houve o recolhimento das contribuições previdenciárias referentes ao período de atividade rural.**

Diante disso, o TCU determinou ao órgão de origem que providenciasse o cancelamento da aposentadoria de Antônio e o seu retorno ao serviço público.



Com referência a essa situação hipotética e considerando a jurisprudência do STF acerca dessa questão, julgue o item que se segue.

Como transcorreram mais de cinco anos, contados da data da chegada no processo no TCU, não seria mais possível negar a concessão do registro de aposentadoria.

**Comentário:** originariamente, essa era uma questão do Cespe, aplicada em 2010. Porém, eu resolvi alterar a sua redação. Optei por não colocar como “adaptada”, já que as alterações foram significativas.

Atualmente, entende-se que há um prazo de cinco anos para que o Tribunal de Contas aprecie a legalidade da concessão de aposentadoria, reforma ou pensão. O prazo, ademais, conta desde a chegada do processo no Tribunal.

Como já foi um transcurso de aproximadamente nove anos (de 2020 até 2029), o Tribunal de Contas não poderia mais negar o registro, já que decorreu o prazo máximo de cinco anos.

**Gabarito: correto.**

---



## ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO TCU

### Fiscalizar por iniciativa própria ou do Congresso Nacional

Novamente, vamos começar fazendo a leitura do dispositivo constitucional que outorga outra competência ao TCU, agora para:

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

Esta é a expressão do **poder de fiscalização** dos tribunais de contas. Com efeito, o Tribunal pode realizar **fiscalização por sua própria iniciativa**. Nesse caso, é comum que tais fiscalizações sejam previstas no **plano de fiscalização** da Corte. O que importa, nesse momento, é saber que o próprio Tribunal tem competência para decidir *quem e quando* ele irá fiscalizar.

Além disso, é possível que as fiscalizações decorram de solicitações do(a):

- **Presidente da Câmara dos Deputados;**
- **Presidente do Senado Federal;**
- **presidentes de comissões técnicas ou de inquérito.**

Estas solicitações dependem de **deliberação** do órgão que está pleiteando a fiscalização e são encaminhadas ao Tribunal pelos presidentes dos respectivos colegiados. Logo, as solicitações serão assinadas pelos respectivos *presidentes* do Senado, da Câmara ou da comissão técnica ou de inquérito. Preenchidos os requisitos, **o Tribunal de Contas não pode se negar a realizar a fiscalização**.

Não pode, por outro lado, um deputado ou senador, *isoladamente*, pleitear a realização de fiscalização, já que a Constituição não outorgou, ao parlamentar, de forma individual, tal competência. Nesse caso, o pedido de um parlamentar individualmente **não será conhecido pelo Tribunal**.

Porém, não podemos esquecer que o parlamentar pode, por outro lado, realizar denúncias de ilegalidade ou irregularidades com base no art. 74, § 2º, da Constituição Federal. Mas isso não decorre do fato de ele ser um parlamentar, mas sim do fato de que “qualquer cidadão” poderá realizar esse tipo de denúncia. Ademais, se o Tribunal receber um pedido de fiscalização de um parlamentar isoladamente, não será conhecido o pedido por não atender aos requisitos constitucionais, mas nada impedirá que o Tribunal, **por iniciativa própria**, instaure um procedimento de fiscalização para apurar o fato.

A competência para realizar fiscalizações alcança as **unidades de todos os Poderes**. Logo, o TCU pode realizar auditorias e inspeções em unidades administrativas do Executivo, do Legislativo ou até mesmo do Poder Judiciário. Ademais, as fiscalizações também podem ser realizadas nas entidades da administração indireta, incluindo as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público.



Por fim, devemos acrescentar que auditoria e inspeção são apenas alguns dos instrumentos de fiscalização. O TC também pode realizar fiscalizações por meio de outros instrumentos, como os levantamentos, acompanhamentos e monitoramentos.



Fiscalizar as unidades administrativas	
<b>Iniciativa de quem?</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ próprio Tribunal;</li><li>▪ CD, SF, comissão técnica ou de inquérito;</li></ul>
<b>Natureza</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ FOCOP: financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial</li></ul>
<b>Onde?</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ unidades administrativas de todos os Poderes</li><li>▪ entidades da administração indireta, incluindo as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público.</li></ul>



**1. (Cespe – TCE PE/2017) O Tribunal de Contas da União (TCU) pode realizar, por iniciativa própria, auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas de todos os poderes da República.**

**Comentário:** questão simples! Os tribunais de contas podem realizar fiscalizações, por iniciativa própria, em todas as unidades administrativas, de todos os Poderes da República. Isso significa, por exemplo, que o TCU pode fiscalizar as unidades administrativas do Poder Legislativo; pode fiscalizar quaisquer tribunais do Poder Judiciário federal, buscando analisar a legalidade, legitimidade e economicidade da gestão pública.

**Gabarito: correto.**

**2. (Cespe – TCE SC/2016) Os TCs podem, inclusive de ofício, realizar inspeções e auditorias em unidades administrativas do Poder Legislativo da respectiva esfera federativa, podendo, para tanto, fiscalizar gastos com vantagens pessoais dos parlamentares e mesmo com a chamada verba de gabinete.**

**Comentário:** não é porque o Legislativo é o titular do controle externo que ele não se submete ao controle do TC. Todas as unidades administrativas do Poder Legislativo se submetem ao controle do Tribunal de Contas, que poderá analisar a legalidade, legitimidade e economicidade do trato dos recursos públicos. Com efeito, a Corte poderá verificar se o pagamento de pessoal está ocorrendo na forma da legislação, apreciando a legalidade de vantagens pessoais concedidas aos servidores públicos. Além disso, o Tribunal pode verificar



a destinação dos recursos repassados como “verba de gabinete”, apreciando se eles foram aplicados em finalidade pública.

**Gabarito: correto.**

---

**3. (Cespe – TCE ES/2012) Conforme o STF, o poder de fiscalização legislativa é outorgado aos órgãos coletivos, como a Câmara dos Deputados e as assembleias legislativas, e não aos seus membros individualmente, ainda que estes atuem como representantes do órgão ou de comissão.**

**Comentário:** a questão está “quase” certa, mas tem um errinho no final. Segundo o STF:

*A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da CF à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a CR pode legitimar. [...] O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembleia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão.*

Assim, não pode um parlamentar, isoladamente, pleitear a realização de uma fiscalização junto ao Tribunal de Contas. Porém, temos uma exceção: quando o parlamentar atua em representação de sua Casa ou comissão. Por isso que os pedidos de realização de fiscalização são assinados pelos presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ou das respectivas comissões técnicas ou de inquérito – ou ainda pelos presidentes das assembleias legislativas, da CLDF ou das câmaras de vereadores, nos demais entes da Federação. Note, a figura “do presidente” é que assina o pedido, representando o colegiado que esteja dirigindo.

**Gabarito: errado.**

---

**4. (Cespe – TCU/2009) As sindicâncias já instaladas no Senado incluem a que investiga as empresas que intermediavam empréstimos consignados para servidores e as auditorias do TCU sobre os contratos e a folha de pagamento da instituição. As cobranças da sociedade por mais transparência aumentam a pressão para que sejam divulgados todos os gastos da Casa.**

O Globo, 28/6/2009, p. 8 (com adaptações).

As irregularidades que levam o TCU a retardar o início de obras costumam estar associadas a manobras que fazem os preços e os serviços, reais ou falsos, subir aos céus. Obras são interrompidas quando as fiscalizações surpreendem alterações de projeto, materiais fora da especificação ou descumprimento de cláusulas contratuais. Por fim, os casos que comportam as medidas extremas do tribunal estão previstos, com clareza, na legislação.

Jânio de Freitas. In: Folha de S.Paulo, 28/6/2009, p. A11 (com adaptações).

Tendo os textos acima como referências iniciais e considerando o campo de atuação do TCU no Brasil dos dias atuais, julgue o item

As auditorias mencionadas no primeiro texto inscrevem-se entre as competências do TCU, fixadas constitucionalmente, entre as quais está a de realizar, por iniciativa própria ou não, inspeções e auditorias



de naturezas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

**Comentário:** entre as suas competências, o TCU pode realizar fiscalizações por iniciativa própria, o que inclui a realização de auditorias nas unidades administrativas de todos os Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). Com efeito, a natureza da fiscalização é FOCOP: financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial.

**Gabarito: correto.**

## Fiscalizar as contas supranacionais

Também compete ao TCU:

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

**Empresas supranacionais** são empresas constituídas simultaneamente por mais de um país. O nosso principal exemplo é a Itaipu Binacional, instituída pelos governos do Brasil e do Paraguai. Outros exemplos desta natureza são a Companhia de Promoção Agrícola (parceria com o Japão) e a já extinta Alcântara *Cyclone Space* (antiga parceria com a Ucrânia).

A competência de fiscalização alcança tão somente as contas nacionais. **Não importa**, nesse caso, **qual é o percentual de contribuição do governo brasileiro**. Assim, ainda que o Brasil seja o sócio minoritário, haverá competência fiscalizatória da Corte de Contas. Porém, em qualquer caso, a competência do TCU estará restrita aos recursos federais.

Com efeito, a Constituição Federal dispõe que a competência será realizada “**nos termos do tratado constitutivo**”.

Esse tema já gerou bastante confusão. Durante um período, o TCU não fiscalizava as empresas supranacionais por falta de previsão no tratado constitutivo. Porém, em 2015, o Tribunal firmou posicionamento de que poderia realizar fiscalizações, independentemente de previsão no tratado (acórdãos TCU 88/2015 e 1.014/2015).

Todavia, o STF, discutindo um caso sobre a Itaipu Binacional, entendeu que o Tribunal de Contas da União somente poderá fiscalizar a Itaipu Binacional se houver previsão no tratado constitutivo. O tema é previsto na ACO 1.905/PR, cujo voto do relator dispôs o seguinte:

É a própria Constituição, portanto, que condiciona a atribuição fiscalizatória do Tribunal de Contas, quanto a Itaipu, ao disposto no Tratado constitutivo e nos Anexos, os quais não deixam dúvidas da natureza unitária da diretoria da empresa, surgindo incabível qualquer tentativa de cisão. [...]

Eventual fiscalização por parte do Tribunal de Contas da União dar-se-á nos termos acordados com a República do Paraguai e materializados em instrumento diplomaticamente firmado entre os dois Estados soberanos.



Portanto, prevalece o posicionamento de que o TCU somente poderá fiscalizar uma empresa supranacional se houver disposição nesse sentido no tratado constitutivo.



#### Fiscalizar as contas das empresas supranacionais

##### Características

- **Empresas supranacionais:** empresas constituídas simultaneamente por mais de um país;
- há competência do TCU ainda que o Brasil seja sócio minoritário;
- deve ocorrer “**nos termos do tratado constitutivo**”.



5. (Cespe – TCE PA/2016) O TCU poderá fiscalizar as contas nacionais de empresas cujo capital multinacional tenha a participação da União, ainda que a participação brasileira no capital seja minoritária.

**Comentário:** nesse caso, não importa qual é o percentual de contribuição do capital brasileiro. Mesmo sendo o Brasil o sócio minoritário, haverá competência de fiscalização do TCU, porém restrita ao montante de recurso aportado pelo Governo nacional.

**Gabarito: correto.**

6. (Cespe – TCU/2013) Compete ao TCU auxiliar o Congresso Nacional a exercer a fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital a União participe, desde que a participação se dê de forma direta.

**Comentário:** para que surja a competência do TCU, a participação da União no capital da empresa supranacional pode ocorrer de forma direta ou indireta: “fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo”.

**Gabarito: errado.**

7. (Cespe – ANCINE/2006) As contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo, estão dispensadas de prestações de contas ao TCU.



**Comentário:** não existe essa previsão. Na verdade, a CF prevê que o TCU poderá exercer o controle sobre essas contas. Por fim, de fato, a fiscalização depende de previsão no tratado constitutivo.

**Gabarito: errado.**

---



## ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO TCU

### Fiscalizar os recursos repassados voluntariamente pela União

Vamos agora analisar a competência para fiscalizar a aplicação de recursos repassados a outros entes da Federação **mediante convênios ou outros instrumentos dessa natureza**. Nessa linha, a Constituição da República prevê que compete ao TCU:

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

Essa é a competência para fiscalizar os recursos **transferidos voluntariamente** a outros entes da Federação. Assim, se a União transfere voluntariamente recursos para um município, para um estado ou para o DF, a competência para a fiscalização do recurso continuará sendo do TCU, ainda que a aplicação seja realizada por outro ente da Federação.

Isso acontece porque a competência para fiscalizar os recursos decorre da **origem do recurso**, sendo que as transferências voluntárias não modificam a origem do recurso.

Se, por exemplo, a União transferir recursos, por meio de convênio, para que um município faça determinada obra pública, a competência para fiscalizar a aplicação destes recursos será do TCU, mesmo que seja o município que efetuará a aplicação do dinheiro.

Normalmente, quando são firmados convênios entre entes da Federação, há a exigência de contrapartida de ambas as partes. Por exemplo: se for firmado um convênio entre a União e o município X para o desenvolvimento de um programa social, a União poderia exigir que o município X aportasse 30% dos valores, enquanto a União repassaria os outros 70%, necessários à realização do objeto desejado. Nesse caso, o TCU realizará a fiscalização apenas dos recursos federais (70%), enquanto os recursos municipais (30%) serão fiscalizados pelo Tribunal de Contas local.

Nesse contexto, o STJ possui súmula formulada no seguinte sentido:

**Súmula 208** – Compete à **Justiça Federal** processar e julgar **prefeito municipal** por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante **órgão federal**.

Dessa forma, a origem do recurso atrai tanto a competência do TCU, para apreciar as contas de convênios, como da própria Justiça Federal, caso seja identificado o desvio de verbas públicas.

A competência do TCU, por outro lado, não alcança as **transferências compulsórias**, isto é, aquelas transferências realizadas por determinação constitucional ou legal. Por exemplo, a Constituição Federal (art. 159) determina que a União faça o repasse dos valores relativos aos fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM). Esses recursos pertencem aos estados e municípios e apenas transitam na conta da União em virtude da sistemática da arrecadação.

Consequentemente, a competência fiscalizatória não será do TCU, mas do Tribunal de Contas **local**.



Um tema que já foi objeto de bastante discussão é a competência para fiscalizar os recursos recebidos a título de *royalties* sobre a exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural. Existia controvérsia se a competência para a fiscalização seria do TCU ou dos tribunais de contas locais. Porém, o STF pacificou o assunto ao considerar que:<sup>1</sup>

*2 - 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). 3 - 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.*

Portanto, os recursos são de origem estadual, distrital ou municipal. Logo, a competência para a fiscalização da aplicação desses recursos não pertence ao TCU, mas às cortes de contas locais.



Fiscalizar os recursos repassados mediante convênio	
Características	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ quaisquer recursos repassados <b>voluntariamente</b> pela União, aos estados, DF ou municípios;</li><li>▪ instrumentos: <b>convênio</b>, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.</li><li>▪ <b>não</b> se aplica: às transferências compulsórias, como o FPE e FPM.</li></ul>



1. (Cespe - CGM João Pessoa/2018) Cabe ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, excetuados aqueles repassados mediante convênio.

**Comentário:** a competência do TCU alcança justamente as transferências realizadas mediante convênios. São as transferências voluntárias, que ensejam a utilização de recursos de um ente da Federação por outro. Por exemplo: a União repassa recurso, por meio de convênio, a um município; o recurso é da União, mas o município que fará a sua aplicação. Nesse caso, a competência fiscalizatória permanecerá com o TCU, já que o recurso continuará sendo federal.

**Gabarito: errado.**

<sup>1</sup> MS 24.312, julgado em 19/2/2003.

2. (Cespe – STM/2018) O TCU possui competência para fiscalizar estados e municípios no que se refere a recursos a eles repassados pela União.

**Comentário:** a questão foi anulada, já que não teríamos como descobrir o tipo de repasse. Se a transferência fosse voluntária, de fato o TCU teria competência para realizar a fiscalização; por outro lado, se a transferência fosse compulsória, a competência para fiscalizar seria do tribunal de contas local.

**Gabarito:** anulado.

## Prestar informações

Vamos, agora, a outra competência do TCU:

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

Esta é mais uma das competências inerentes ao auxílio que o Tribunal presta ao Legislativo no exercício do controle externo.

A competência difere em alguns aspectos daquela que vimos no inciso IV. Primeiro porque aqui se trata de pedido de informação sobre qualquer fiscalização realizada pelo Tribunal, até mesmo aquelas realizadas por iniciativa da própria Corte.

Além disso, o dispositivo inclui o **Congresso Nacional** como legitimado para pedir informações, enquanto na competência do inciso IV apenas a Câmara e o Senado teriam atribuição para solicitar a realização de fiscalizações. Vale lembrar que o Congresso Nacional não é o mero gênero da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, mas um órgão distinto, dotado de competências próprias.

Ademais, **qualquer comissão** pode pleitear informações sobre fiscalizações realizadas pela Corte, ao passo que apenas comissões técnicas ou de inquérito podem solicitar a realização de fiscalizações.



-/-	Solicitar fiscalizações (inc. IV)	Solicitar informações (inc. VII)
Legitimados externos	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Câmara dos Deputados</li><li>▪ Senado Federal</li><li>▪ comissão técnica ou de inquérito</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Congresso Nacional;</li><li>▪ Câmara dos Deputados</li><li>▪ Senado Federal</li><li>▪ qualquer comissão.</li></ul>





3. (Cespe – TCE PE/2004) O TCU prestará as informações solicitadas por qualquer comissão do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas.

**Comentário:** conforme vimos, possuem legitimidade para solicitar informações ao TCU:

- Congresso Nacional;
- Câmara dos Deputados;
- Senado Federal; e
- qualquer comissão.

Talvez você esteja se perguntando: professor, faltou mencionar as comissões! De fato, as comissões não foram mencionadas, mas novamente o item não é errado. A pergunta era se o TCU teria que fornecer informações ao CN, CD e SF. Isso é fato! Logo, está certo, ainda que a questão não tenha mencionado todos os legitimados.

**Gabarito: correto.**

## Aplicar sanções aos responsáveis

A **função sancionatória** do Tribunal de Contas é consagrada no inciso VIII do art. 71 da CF:

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

Primeiramente, devemos observar que **qualquer sanção deve estar prevista em lei**. Assim, o regimento interno ou outro ato normativo não é instrumento hábil para criar sanções, mas apenas para disciplinar os seus meios de aplicação.

Ademais, **a multa é apenas um tipo de sanção que o legislador pode prever. A legislação pode instituir outras sanções**. Por exemplo, o TCU pode, além da multa:

*(i) inabilitar o responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, pelo período de cinco a oito anos (LO/TCU, art. 60);*

*(ii) declarar inidôneo para participar de licitações a empresa fraudadora de processo licitatório; etc. (LO/TCU, art. 46).*



Além da Lei Orgânica, outras leis podem atribuir ao Tribunal de Contas competência para impor sanções. Por exemplo, a Lei de Crimes Fiscais (art. 5º) prevê que os tribunais de contas poderão **aplicar multa** de **trinta por cento dos vencimentos anuais** do agente que der causa às infrações previstas naquela lei, sendo o pagamento da multa de responsabilidade pessoal do servidor.



**4. (Cespe – TCE PE/2017) Os tribunais de contas estaduais têm competência constitucional para impor sanções, razão pela qual o Poder Judiciário não pode desempenhar o controle de legalidade dos atos de fiscalização por eles exercidos.**

**Comentário:** de fato, a Constituição Federal outorga aos tribunais de contas competência para impor sanção. Tal atribuição é concedida ao TCU, na forma do inciso VIII do art. 71, aplicando-se aos demais tribunais de contas por meio da simetria prevista no art. 75.

Isso, no entanto, não afasta a competência do Poder Judiciário para apreciar a legalidade da sanção imposta pela Corte de Contas. Se, por exemplo, uma sanção for aplicada sem a concessão da ampla defesa, o Poder Judiciário poderá anular a sanção.

**Gabarito: errado.**

---

**5. (Cespe – TCE BA/2010) Entre as competências atribuídas pela CF exclusivamente aos tribunais de contas no exercício do controle externo, somente a aplicação de sanções depende de norma infraconstitucional para o seu exercício.**

**Comentário:** quase todas as competências dos tribunais de contas são autoaplicáveis. Porém, a aplicação de sanções é a única que a Constituição exige “previsão em lei”. Logo, essa competência não é autoaplicável, já que somente a lei poderá criar sanções e definir quando elas poderão ser impostar.

**Gabarito: correto.**

---



## ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO TCU

### Assinar prazo para a correção de irregularidades e sustação de atos

#### Assinar prazo para a correção da ilegalidade

Vamos falar da competência corretiva do Tribunal de Contas, iniciando pela atribuição prevista no inciso IX do art. 71 da Constituição da República:

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

Quando verificar alguma ilegalidade, o Tribunal de Contas assinará prazo para que o **órgão ou entidade** corrija essa ilegalidade.

Primeiramente, perceba que o Tribunal de Contas **não tem poder para anular nem para revogar atos administrativos praticados pelo poder público**. Vale lembrar que o Poder Judiciário, quando identifica uma ilegalidade, anula diretamente o ato praticado pela administração. Por outro lado, o TC não tem competência para anular. Dessa forma, se identificar uma ilegalidade, o TC **determina que o próprio órgão ou entidade providencie a anulação do ato considerado ilegal** ou adote as medidas para **corrigir** a ilegalidade.



Quando se fala em “exato cumprimento da lei”, nesse caso, estamos considerando a legalidade em sentido amplo. Isso porque a administração pública se submete ao princípio da legalidade, o que implica a observância de todos os atos normativos. Logo, o Tribunal poderá determinar o cumprimento da Constituição Federal, de uma lei complementar ou ordinária, de um decreto, de uma resolução, ou qualquer outro tipo de ato normativo ao qual o órgão ou entidade deva se submeter.



Vale lembrar que, até aqui, a ilegalidade pode ser em ato ou contrato. Vale dizer: **se o Tribunal identificar uma ilegalidade em um ato ou em um contrato ele determinará o exato cumprimento da lei.**

Mas você já deve estar se perguntando: **“o que ocorre se o órgão ou entidade não cumprir a determinação do Tribunal?”** É aqui que vamos para o próximo inciso do art. 71 da Constituição!

## Sustação de atos

Não cumprida a determinação do TC, teremos que analisar se estamos falando de ato administrativo ou de contrato administrativo. No primeiro caso (ilegalidade em ato), a Constituição Federal determina que competirá ao Tribunal de Contas:

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

**Sustar é retirar a eficácia do ato**, ou seja, é fazer com que o ato pare de produzir os seus efeitos jurídicos. Nesse caso, o ato continua existindo, porém sem produzir efeitos jurídicos. Por exemplo, se o tribunal de contas sustar a execução de um edital de licitação (que é um ato administrativo), a licitação não poderá ser realizada, já que o edital não estará produzindo os efeitos jurídicos devidos.

Com efeito, sustar, conforme já destacamos, é diferente de anular. Primeiro porque a anulação desfaz o ato, que deixa de existir. Já na sustação o ato continua existindo, mas sem produzir efeitos. Ademais, o TC não tem competência para anular um ato – quem anula é o Judiciário ou a própria administração pública; mas tem competência para sustar um ato impugnado.

No âmbito **federal**, o TCU susta o ato e comunica a **Câmara dos Deputados** e o **Senado Federal**, individualmente. Tome muito cuidado neste momento. A comunicação é realizada a cada uma das casas legislativas e **não** ao Congresso Nacional. Assim, é **incorreto** afirmar que o TCU “susta ato e comunica o Congresso”. Conforme já conversamos anteriormente, o Congresso Nacional é um órgão próprio, com atribuições específicas previstas na Constituição Federal. Logo, não podemos confundir-lo com a simples “soma” da Câmara e do Senado. Portanto, no caso de ato, **o TCU susta e depois comunica a Câmara dos Deputados e o Senado Federal!**

Já nos demais entes da Federação, simplesmente **os tribunais de contas sustam o ato e comunicam a Casa Legislativa correspondente:**

- nos estados, a **Assembleia Legislativa – AL**;
- no DF, a **Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF**;
- nos municípios, a **Câmara Municipal – CM**.

## Sustação de contratos

A Constituição Federal **não outorgou ao TC competência para sustar diretamente contratos administrativos**. Essa atribuição pertence ao Congresso Nacional, conforme redação do art. 71, § 1º, da Carta Política, vejamos:



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

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

Inicialmente, valem as mesmas observações que vimos anteriormente sobre o sentido de sustação. Sustar um contrato é diferente de **anular** ou de **rescindir** o contrato, que são medidas que podem ser adotadas pelo Judiciário ou pela administração, na forma do art. 79 da Lei de Licitações e Contratos. A sustação de contratos, por outro lado, é medida que, originariamente, compete ao Congresso Nacional.

Assim, o caminho é o seguinte:

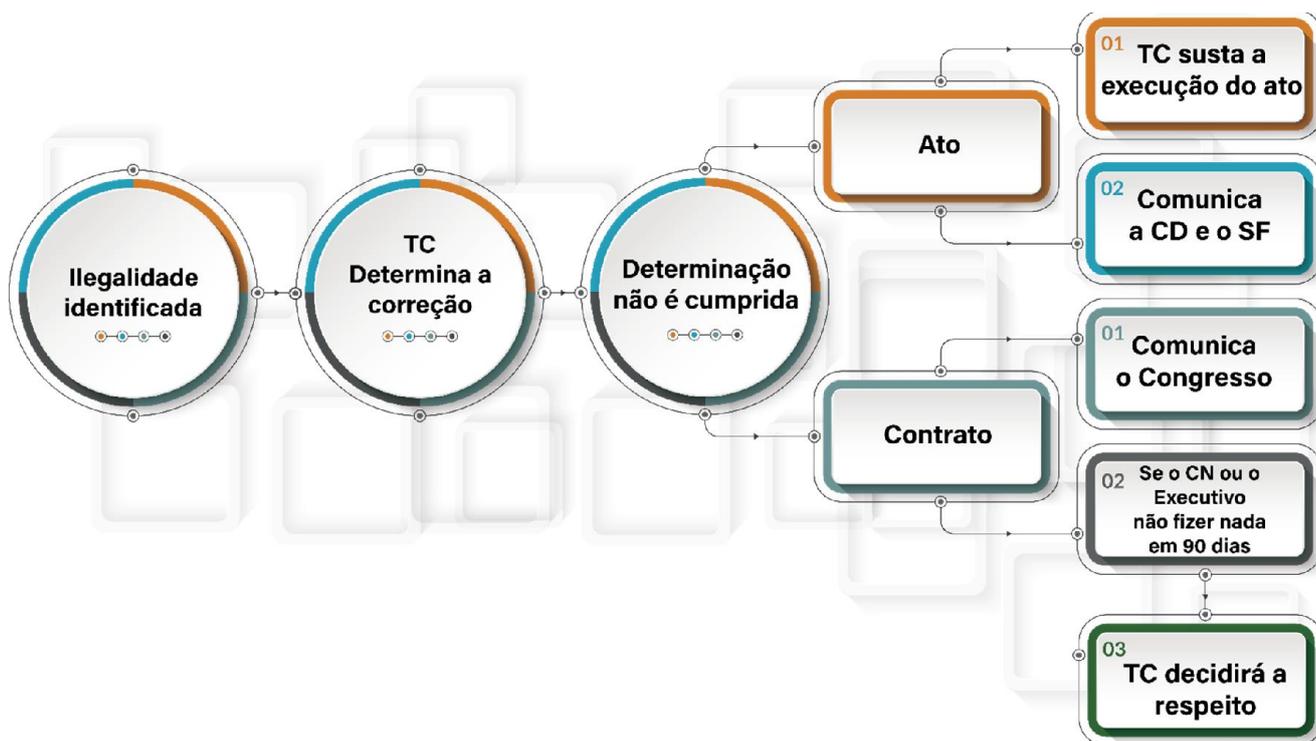
- o Tribunal identifica a ilegalidade e determina a correção;
- se não atendido, o TCU comunica o Congresso Nacional, a quem caberá efetuar a sustação;
- se o CN ou o Executivo não efetivar as medidas cabíveis, em 90 dias, o TCU decidirá a respeito.

Perceba que, no caso de contratos, a competência para sustação é do Congresso Nacional. Assim, fica o macete: "**Contratos => Congresso**". Este macete é importante para não confundir com a comunicação de sustação de atos, que vimos anteriormente, que é realizada para a CD e para o SF, individualmente.

No âmbito dos estados, DF e municípios, por outro lado, o ato de sustação caberá ao Legislativo, por intermédio da Casa Legislativa aplicável ao caso (AL, CLDF ou CM).

Se, porém, o Congresso Nacional ou o Executivo não adotarem as medidas cabíveis, no **prazo de noventa dias**, a CF prevê que o Tribunal "**decidirá a respeito**". O entendimento majoritário é que o "decidir a respeito" significa que o TC poderá, se quiser, sustar o contrato ou adotar a medida que entender mais adequada. Com efeito, a LO/TCU contribui com esse entendimento, pois prevê que "se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o **Tribunal decidirá a respeito da sustação do contrato**" (art. 45, § 3º).





Vimos até agora que o TC não tem poder para sustar diretamente um contrato administrativo. Todavia, o Tribunal pode *determinar* que a autoridade administrativa promova a anulação, quando identificada alguma ilegalidade em contrato. Vejamos:<sup>1</sup>

*O TCU, 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.*

O fundamento desta medida é a competência do inciso IX, qual seja: assinar prazo para o exato cumprimento da lei. Portanto, o TCU, antes mesmo de comunicar o Legislativo, pode determinar que a autoridade promova a anulação. Se a determinação, todavia, não for cumprida, o TCU aplicará a sanção ao responsável, pelo descumprimento da determinação, e comunicará o fato ao Congresso Nacional.

Entretanto, quando determinar a anulação de um contrato, o Tribunal deverá **conceder o contraditório e ampla defesa** também ao contratado, já que este passará a ser atingido pela determinação da Corte.<sup>2</sup>



<sup>1</sup> STF, MS 23.550, julgado em 4/4/2002. No mesmo sentido: STF, 1ª Turma, MS 26.000, julgado 16/10/2012.

<sup>2</sup> STF, MS 23.550, julgado em 4/4/2002.

As regras sobre a fiscalização de atos e contratos são disciplinas no art. 45 da LO e no art. 251 do RI do TCU. Nesse contexto, verificada a ilegalidade de ato ou contrato, **em execução**, o procedimento a ser adotado será o seguinte:

No caso de **atos** administrativos:

- 1) o Tribunal assinará 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 da apuração da responsabilidade do agente público;
- 2) **se não atendido, sustará a execução do ato impugnado;**
- 3) comunicará a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- 4) aplicará ao responsável, no próprio processo de fiscalização, a multa por descumprimento de decisão do Tribunal.

No caso de **contratos**:

- 1) o Tribunal assinará 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 da apuração da responsabilidade do agente público;
- 2) se não atendido, aplicará ao responsável, no próprio processo de fiscalização, a **multa** por descumprimento de decisão do Tribunal;
- 3) comunicará o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação e solicitar, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis;
- 4) se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas cabíveis, o Tribunal **decidirá a respeito da sustação do contrato.**

O regimento complementa ainda dispondo que, se decidir sustar o contrato, o Tribunal:

- 5) determinará ao responsável que, no prazo de quinze dias, adote as medidas necessárias ao cumprimento da decisão;
- 6) comunicará o decidido ao Congresso Nacional e à autoridade de nível ministerial competente.





Assinar prazo para a correção de irregularidades e sustação de atos (e contratos)	
<b>Sustação</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>retirar a eficácia (produção dos efeitos);</li><li>diferente de anular, revogar ou rescindir.</li></ul>
<b>Correção de ilegalidade</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>uma vez identificada uma ilegalidade, o TC assina prazo para que o órgão ou entidade adote as providências para o exato cumprimento da lei;</li><li>esta competência se aplica tanto aos <b>atos</b> como aos <b>contratos</b>.</li><li>se não atendido...</li></ul>
<b>Sustação de atos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>susta a execução do ato impugnado;</li><li>comunica CD e SF</li></ul>
<b>Sustação de contratos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>comunica o CN;</li><li>se o CN ou o Executivo não adotar as medidas cabíveis no prazo de 90 dias...</li><li>TC decidirá a respeito (poderá sustar o contrato).</li></ul>



**1. (Cespe – TCE PE/2017) Cabe aos tribunais de contas a anulação de ato ou contrato dos órgãos jurisdicionados eivado de vícios.**

**Comentário:** os tribunais de contas não anulam atos ou contratos. Eles determinam que o órgão ou entidade encarregado promova a anulação ou corrija a ilegalidade, quando possível. Com efeito, caso a determinação não seja cumprida, o próximo passo será a sustação do ato ou, no caso de contratos, a comunicação ao Poder Legislativo para que este tome as providências. Caso o Legislativo ou o Executivo não façam o “dever de casa”, aí o TC terá competência para decidir se vai sustar o contrato.

**Gabarito: errado.**

**2. (Cespe – TCE PE/2017) No controle externo, o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições, poderá sustar a execução de ato impugnado, se não atendido, situação em que deve comunicar a decisão às duas casas do Congresso Nacional.**

**Comentário:** excelente! Muita atenção para a comunicação, que deve ser realizada às duas casas do Congresso, individualmente. Portanto, não se comunica o Congresso, mas sim as suas duas casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.



Gabarito: correto.

## Representar ao poder competente

A última atribuição enumerada no art. 71 da Constituição dispõe que compete ao TCU:

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

Representar, nesse caso, significa **comunicar** o Poder competente sobre alguma irregularidade ou abuso apurado. Nesse caso, o Tribunal não pode simplesmente “guardar” a informação que ele tomou conhecimento por meio de suas fiscalizações. Pelo contrário, ele deve comunicar o Poder ao qual o órgão encontra-se subordinado ou vinculado para que, se for o caso, a autoridade competente adote as providências cabíveis.

Por exemplo, se o TCU identificar graves irregularidades em uma autarquia, será imprescindível comunicar o ministério ao qual a autarquia encontra-se vinculada para que o ministro de Estado tome ciência do fato.

Outra representação que os tribunais de contas costumam fazer ocorre quando é identificado algum crime. Nesse caso, foge da competência da corte de contas apurar esse tipo de ilícito, por isso que o fato é comunicado ao Ministério Público para os fins cabíveis. Outra representação é a realizada à Justiça Eleitoral, quando o TC envia a lista dos responsáveis que tiveram as contas julgadas irregulares, situação que poderá ensejar a inelegibilidade.



### 3. (Cespe – CGM João Pessoa/2018) Compete ao Tribunal de Contas da União, entre outras atribuições, representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

**Comentário:** os tribunais de contas devem representar aos Poderes sobre ilegalidades identificadas. Essas medidas envolvem, entre outras, a comunicação ao ministro de Estado sobre alguma ilegalidade identificada nos seus órgãos subordinados; a representação ao MP sobre indícios de crime; o envio das listas, à Justiça Eleitoral, dos responsáveis que tiveram as contas julgadas irregulares; etc.

Gabarito: correto.

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

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

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



A “Comissão” mencionada acima é a **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO**, prevista no art. 166, § 1º, da CF. Essa Comissão tem importante papel no controle das despesas públicas, por isso ela pode pedir esclarecimentos sobre gastos públicos e, quando for o caso, pode pedir o auxílio do TCU para emitir parecer conclusivo sobre a matéria.

Nessa linha, o procedimento é o seguinte:

- 1) a CMO, se perceber **indícios de despesas não autorizadas**, poderá solicitar à autoridade responsável que preste esclarecimentos, **no prazo de cinco dias**;
- 2) se os esclarecimentos **não forem prestados**, ou **se forem considerados insuficientes**, a CMO **solicitará ao TCU a emissão de um parecer conclusivo sobre a matéria, no prazo de 30 dias**;
- 3) o TCU emitirá um **parecer conclusivo**;
- 4) se o TCU concluir que a **despesa é irregular**, a **CMO poderá propor ao CN a sustação da despesa**, desde que entenda que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública.



**4. (Cespe – TCE PA/2016) Havendo indícios de concessão de subsídios não aprovados, o Tribunal de Contas da União solicitará à Comissão Mista Permanente do Congresso Nacional pronunciamento conclusivo sobre a matéria. Confirmada a suspeita, o tribunal deverá sustar a despesa.**

**Comentário:** houve uma inversão aí! Quando identificar indícios de despesas não autorizadas, a CMO pede explicações à autoridade competente. Se as explicações não forem prestadas ou forem consideradas insuficientes, a CMO solicitará ao TCU pronunciamento conclusivo. Se o TCU considerar que a despesa é irregular, a CMO poderá propor ao CN, se entender que há risco de dano irreparável, a sustação da despesa.

**Gabarito: errado.**

5. (Cespe – Câmara dos Deputados/2014) Independentemente de pronunciamento do TCU, uma comissão mista permanente de senadores e deputados pode propor ao Congresso Nacional a sustação de despesa cujo gasto possa causar grave lesão para a economia pública.

**Comentário:** a competência definida no art. 72 é desempenhada em conjunto entre o legislativo e o TC. Logo, a CMO não pode propor a sustação da despesa sem antes conceder o prazo para a autoridade apresentar explicações e, depois, solicitar o pronunciamento conclusivo do Tribunal.

**Gabarito: errado.**

---



## ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO TCU

### Encaminhar relatórios sobre as suas atribuições

Como o titular do controle externo é o Poder Legislativo, a Constituição determina que o TCU deve encaminhar ao Congresso Nacional informações sobre as suas atividades, nos seguintes termos (art. 71):

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

Esses relatórios têm, basicamente, duas finalidades:<sup>1</sup>

- 1) permitir que o parlamento **examine o desempenho da Corte de Contas** na realização de sua competência fiscalizatória;
- 2) 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.

### Emitir pronunciamento sobre despesas não autorizadas

Vamos falar, agora, do art. 72 da Constituição Federal, que trata de uma competência que é desempenhada em conjunto pelo TCU e pelo CN, nos seguintes termos:

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

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

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

A “Comissão” mencionada acima é a **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO**, prevista no art. 166, § 1º, da CF. Essa Comissão tem importante papel no controle das despesas públicas, por isso ela pode pedir esclarecimentos sobre gastos públicos e, quando for o caso, pode pedir o auxílio do TCU para emitir parecer conclusivo sobre a matéria.

Nessa linha, o procedimento é o seguinte:

---

<sup>1</sup> ADI 687, julgada em 2/2/1995.



- 1) a CMO, se perceber **indícios de despesas não autorizadas**, poderá solicitar à autoridade responsável que preste esclarecimentos, **no prazo de cinco dias**;
- 2) se os esclarecimentos **não forem prestados**, ou **se forem considerados insuficientes**, a CMO **solicitará ao TCU a emissão de um parecer conclusivo sobre a matéria, no prazo de 30 dias**;
- 3) o TCU emitirá um **parecer conclusivo**;
- 4) se o TCU concluir que a **despesa é irregular**, a **CMO poderá propor ao CN a sustação da despesa**, desde que entenda que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública.



1. (Cespe – TCE PA/2016) Havendo indícios de concessão de subsídios não aprovados, o Tribunal de Contas da União solicitará à Comissão Mista Permanente do Congresso Nacional pronunciamento conclusivo sobre a matéria. Confirmada a suspeita, o tribunal deverá sustar a despesa.

**Comentário:** houve uma inversão aí! Quando identificar indícios de despesas não autorizadas, a CMO pede explicações à autoridade competente. Se as explicações não forem prestadas ou forem consideradas insuficientes, a CMO solicitará ao TCU pronunciamento conclusivo. Se o TCU considerar que a despesa é irregular, a CMO poderá propor ao CN, se entender que há risco de dano irreparável, a sustação da despesa.

**Gabarito: errado.**

2. (Cespe – Câmara dos Deputados/2014) Independentemente de pronunciamento do TCU, uma comissão mista permanente de senadores e deputados pode propor ao Congresso Nacional a sustação de despesa cujo gasto possa causar grave lesão para a economia pública.



**Comentário:** a competência definida no art. 72 é desempenhada em conjunto entre o legislativo e o TC. Logo, a CMO não pode propor a sustação da despesa sem antes conceder o prazo para a autoridade apresentar explicações e, depois, solicitar o pronunciamento conclusivo do Tribunal.

**Gabarito: errado.**

## Apurar denúncias

Não vamos aprofundar este tema por ora, já que oportunamente vamos falar especificamente sobre denúncias e representações. Por enquanto, vamos fazer uma breve análise da competência do art. 74, § 2º, da Constituição:

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

Já por oportuno mencionamos também a redação do art. Art. 73-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe 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” da própria LRF.

A Lei Orgânica do TCU estabelece o seguinte:

-----

*Art. 55. No resguardo dos direitos e garantias individuais, o **Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas**, até decisão definitiva sobre a matéria.*

*§ 1º Ao decidir, caberá ao Tribunal ~~manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia~~. (Expressão suspensa pela Resolução SF nº 16, de 2006)*

*§ 2º O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.*

*§ 3º Ao decidir, caberá ao Tribunal manter o sigilo do objeto e da autoria da denúncia quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.*

-----

O § 1º previa que o Tribunal poderia manter (ou não) o sigilo quanto à autoria da denúncia. No entanto, nos autos do MS 24.405, o STF considerou o dispositivo inconstitucional, uma vez que o denunciado teria o direito de conhecer quem contra ele apresentou denúncia, não podendo prevalecer um anonimato indiscriminado. Consequentemente, o Senado Federal, por intermédio da Resolução SF 16/2006, suspendeu a redação do dispositivo.

Porém, recentemente, foi instituído o § 3º nesse mesmo artigo, voltando a instituir a possibilidade de manutenção do sigilo, porém com uma condicionante: “quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Não se preocupe com os detalhes desse dispositivo, pois vamos explicar ele com calma oportunamente.







**3. (Cespe – TCU/2013) Qualquer cidadão poderá denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCU.**

**Comentário:** é isso mesmo! Segundo a Constituição Federal: “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” (art. 74, § 2º).

**Gabarito: correto.**

---

**4. (Cespe – ANCINE/2006) Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades ao TCU. O exame preliminar para conhecimento ou rejeição de uma denúncia é divulgado publicamente por meio de jornais ou disponibilizado em sítio da Internet.**

**Comentário:** conforme vimos acima, a denúncia é mantida sobre sigilo até decisão definitiva sobre a matéria. Portanto, não há essa divulgação “no exame preliminar para conhecimento” da denúncia. Daí o erro da questão. No entanto, após a decisão, o Tribunal não poderá preservar o sigilo do denunciante.

**Gabarito: errado.**

---

## Cálculo das quotas relativas ao FPE e ao FPM

Saindo do capítulo específico sobre os sistemas de controle da administração, vamos dar um “pulo” até o art. 161, que dispõe sobre outra competência do TCU. Vale acrescentar que esta atribuição é específica do TCU, sendo inaplicável, conseqüentemente, aos demais tribunais de contas. Trata-se do cálculo das quotas relativas a determinados fundos, conforme vamos analisar a seguir:

Art. 161. Cabe à lei complementar: [...]

II - estabelecer normas **sobre a entrega dos recursos** de que trata o art. 159, especialmente sobre os **critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I**, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios; [...]

Parágrafo único. **O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.**

O mencionado art. 159, em seu inciso I, determina que a União entregará um percentual do produto da arrecadação dos **impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza** (imposto de renda) e sobre **produtos industrializados** (IPI) aos estados, Distrito Federal, municípios e, também, em condições específicas para o desenvolvimento produtivo para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.



Basicamente, estamos falando das cotas relativas ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

O TCU apenas **efetuará o cálculo e fiscalizará a entrega, por parte da União, dessas cotas**, a partir dos critérios definidos em lei complementar. Uma vez realizada a entrega dos valores, encerra-se a competência do TCU. Isso porque os recursos pertencem aos estados, DF e municípios. Eles apenas transitaram na conta da União para fins de arrecadação, mas após a entrega incorporam-se aos cofres dos entes descentralizados. Assim, a fiscalização da aplicação desses recursos caberá aos tribunais de contas locais.



Quotas do FPE e FPM	
TCU	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Faz o cálculo das quotas;</li><li>▪ Fiscaliza se os valores foram entregues corretamente;</li><li>▪ Não fiscaliza a aplicação dos recursos.</li></ul>
Demais tribunais de contas	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Fiscalizam a aplicação dos recursos.</li></ul>



**5. (Cespe – TCE PA/2016) É prerrogativa do TCE/PA a fiscalização da aplicação dos recursos provenientes das quotas entregues pela União ao estado do Pará referentes ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.**

**Comentário:** perfeito! O **cálculo** das quotas e a fiscalização da **entrega** dos valores relativos ao FPE e ao FPM são realizados pelo TCU. Por outro lado, a fiscalização da aplicação dos recursos é realizada pelo tribunal de contas local. No caso, cabe aos TCEs e ao TCDF a fiscalização dos recursos repassados em virtude do FPE.

**Gabarito: correto.**

## Competências especiais dos Tribunais de Contas

### Poder geral de cautela

Em alguns casos, as decisões relativas aos processos de controle externo podem demorar, uma vez que é imprescindível a apuração dos fatos e concessão do contraditório e ampla defesa, dentro do devido processo legal. Isso, no entanto, pode gerar decisões tardias e com baixa eficácia.

É nesse contexto que surgem as **medidas cautelares**, cujo objetivo é assegurar a eficácia das decisões dos tribunais de contas, com vistas a proteger o patrimônio público. Alguns exemplos de medidas cautelares



normalmente reconhecidas aos tribunais de contas são o **afastamento temporário** do responsável, a **decretação da indisponibilidade dos bens** ou ainda a determinação para que o órgão suspenda a execução de contratos lesivos ao interesse público.

Todavia, expressamente, a Constituição Federal não outorga ao TCU, e conseqüentemente aos demais tribunais de contas, a competência para emitir decisões cautelares. No entanto, o STF reconheceu tal competência com fundamento na **teoria dos poderes implícitos**.

Essa teoria, que nasceu nos Estados Unidos, em 1819, no emblemático caso *McCulloch vs. Maryland*, significa basicamente que, se a Constituição outorga a um órgão uma competência finalística, conseqüentemente também outorga todas as competências-meio necessárias para o desempenho dessa atribuição. Em outras palavras, se a Constituição Federal concedeu ao TCU competência para fiscalizar e defender o adequado uso dos recursos públicos, também lhe concedeu as competências necessárias ao desempenho dessa atribuição.

Por ser bastante esclarecedora, vamos analisar a ementa do MS 24.510, que tratou do assunto:<sup>2</sup>

*[...] a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, **ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares** vocacionadas a **conferir real efetividade às suas deliberações finais**, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público. Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso *McCulloch v. Maryland* (1819), enfatiza **que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos**. [...] É por isso que entendo revestir-se de **integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao TCU, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República**.*

Podemos concluir, portanto, que se assegura às Cortes de Contas a competência para deferir medidas cautelares, no exercício de suas competências constitucionais, quando houver risco de a demora da decisão gerar baixa efetividade às medidas de controle instituídas pelo Tribunal e desde que estejam presentes robustos elementos que indiquem a plausibilidade jurídica da medida.

## Acesso a informações sobre recursos públicos

É pacífico que os tribunais de contas **não têm poderes para determinar a quebra do sigilo bancário**, uma vez que essa atribuição não lhe foi concedida:<sup>3</sup>

*A LC 105, de 10-1-2001, não conferiu ao TCU poderes para determinar a quebra do sigilo bancário de dados constantes do Banco Central do Brasil. O legislador conferiu esses poderes ao*

<sup>2</sup> STF, MS 24.510, julgamento em 19/11/2003. No mesmo sentido: STF-2ª Turma, MS 33.092, julgamento em 24/3/2015.

<sup>3</sup> STF, MS 22.801, julgamento em 17/12/2007. No mesmo sentido: STF, MS 22.934, julgamento em 17/4/2012.



*Poder Judiciário (art. 3º), ao Poder Legislativo Federal (art. 4º), bem como às CPIs, após prévia aprovação do pedido pelo plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do plenário de suas respectivas CPIs (§§ 1º e 2º do art. 4º). 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 CF, 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 CF, no qual está inserida a garantia ao sigilo bancário.*

Esta interpretação gerava um grande problema no exercício do controle externo. Isso porque, quando os tribunais de contas fiscalizavam financiamentos concedidos com recursos públicos, os bancos públicos se negavam a fornecer informações, alegando que a concessão dos empréstimos estaria protegida pelo sigilo bancário.

Entretanto, os vários casos polêmicos envolvendo financiamentos concedidos por bancos públicos acabaram fazendo o STF evoluir um pouco na compreensão do assunto. Para começar a discutir a evolução do assunto, vamos fazer uma breve leitura da ementa do MS 33.340:<sup>4</sup>

*O sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos. Operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a LC 105/2001, visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da CF. Em tais situações, é prerrogativa constitucional do Tribunal [TCU] o acesso a informações relacionadas a operações financiadas com recursos públicos.*

Nesse caso, *não ocorre a quebra do sigilo bancário*, já que, como vimos, essa competência não foi outorgada ao TC. O que ocorrerá é um “compartilhamento” de informação. Nesse caso, os bancos públicos terão que franquear o acesso às informações relativas a financiamentos concedidos com recursos públicos.

Dessa forma, podemos resumir o tema da seguinte forma:

- os tribunais de contas não têm competência para quebrar o sigilo bancário;
- as informações relativas a financiamentos concedidos com recursos públicos não são protegidas pelo sigilo bancário no que se refere ao controle realizado pelos TCs;
- os tribunais de contas têm acesso às informações sobre financiamentos concedidos com recursos públicos, motivo pelo qual podem **determinar** que os bancos públicos prestem essas informações.

---

<sup>4</sup> STF, MS 33.340, julgamento em 26/5/2015.





Competências especiais	
<b>Poder geral de cautela</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ edição de medidas cautelares para assegurar maior efetividade às decisões do TC;</li><li>▪ <b>Teoria dos poderes implícitos:</b> se a Constituição outorga uma competência, implicitamente ela também outorga os meios para o seu desempenho;</li><li>▪ Exemplos: afastamento temporário do responsável, decretação da indisponibilidade dos bens, determinar a suspensão da execução de um contrato.</li></ul>
<b>Acesso a informações sobre recursos públicos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ TC não pode quebrar o sigilo bancário;</li><li>▪ mas tem direito a acessar informações sobre financiamentos concedidos com recursos públicos.</li></ul>



**6. (Cespe – TCE RN/2015) O TCE/RN não pode sustar previamente a execução de contratos, uma vez que isso compete ao Poder Legislativo, mas pode determinar a suspensão dessa execução diante da iminência de lesão grave e de difícil reparação ao patrimônio público.**

**Comentário:** os tribunais de contas não podem sustar, diretamente, contratos administrativos. Essa prerrogativa pertence ao Poder Legislativo. Somente depois de decorridos 90 dias sem as providências cabíveis é que o TC pode decidir sobre o caso. Todavia, a despeito da falta de tal competência, os tribunais de contas podem **determinar que o órgão suspenda ou até mesmo anule** contratos lesivos ao interesse público ou ilegais.

**Gabarito: correto.**

**7. (Cespe – TCE ES/2012) Em decorrência das atribuições constitucionais do TCU e da teoria dos poderes implícitos, a Lei Complementar n.º 105/2001 conferiu a esse tribunal, de modo excepcional, poderes para determinar a quebra do sigilo bancário de dados constantes do Banco Central do Brasil.**

**Comentário:** a LC 105/2001, que dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras, não outorgou aos tribunais de contas competência para quebrar o sigilo bancário. Essa atribuição cabe ao Judiciário e, em alguns casos, ao Legislativo. Porém, o Tribunal de Contas não recebeu estes poderes. Entretanto, lembramos que, mesmo assim, os tribunais podem **exigir** o fornecimento de informações sobre financiamentos concedidos com recursos públicos. Isso não é uma quebra de sigilo, mas um mero compartilhamento de informações.



Gabarito: errado.

## Controle de Constitucionalidade

**Atenção: este assunto tem algumas polêmicas, existindo visões distintas e não consolidadas no STF. Por isso, preste mais atenção do que habitualmente!**

No Brasil, temos uma nítida **hierarquia entre normas**, colocando a Constituição Federal no ápice do nosso sistema jurídico. Consequentemente, as leis (ordinárias e complementares) devem observar a Constituição Federal, ao mesmo passo que os atos normativos administrativos devem observar as leis (e, consequentemente, a própria Constituição). Por fim, os atos administrativos típicos subordinam-se a todas as normas do nosso ordenamento jurídico.

A partir desse pressuposto, **imagine** que o Tribunal de Contas esteja realizando uma fiscalização e, de repente, constate um ato administrativo praticado nos estritos termos de determinada lei. Porém, essa lei parece violar a Constituição Federal. Por exemplo: imagine uma lei que dispense a realização de concurso público para cargos de provimento efetivo. *Os atos praticados com base nesta lei poderão ser dados como válidos?*

É nesse contexto que foi editada a **Súmula 347 do STF**, que dispõe que:

**O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.**

O fundamento desta súmula é bastante simples de compreender. Compete ao Tribunal de Contas apreciar a legalidade dos atos do poder público. Porém, em um sistema em que a Constituição encontra-se no vértice do sistema jurídico, caberá também ao Tribunal observar se a lei está em consonância com o texto constitucional. Se não estiver, o TC afasta a aplicação da norma ao caso concreto, considerando o ato, por consequência, ilegal.

Porém, temos que fazer algumas observações.

Primeiro que **apreciar** é diferente de **declarar**. O TC não tem competência para declarar a inconstitucionalidade de lei, já que **não pode fazer controle concentrado de constitucionalidade**. Nesse caso, o Tribunal apenas aprecia a lei e, se considerar que ela é inconstitucional, afasta a sua aplicação **naquele caso concreto**. Logo, a lei continuará a existir, já que a eficácia da decisão do Tribunal será restrita ao caso concreto analisado.

No nosso exemplo, se forem realizados provimentos com base em lei que dispense a realização de concurso público para o ingresso em cargos efetivos, o Tribunal poderá considerar os provimentos realizados (caso concreto) inválidos, determinando que o órgão desfaça as nomeações. Porém, a lei continuará a existir, já que o TC não pode declarar a sua inconstitucionalidade.

Por oportuno, devemos notar que se trata de **controle difuso, incidental** – também conhecido como via de exceção ou defesa –, realizado no **caso concreto**.



Por outro lado, **não é controle concentrado**, realizado **em abstrato**. Isso porque, este último tipo de controle, é de competência do STF ou, quando o parâmetro de controle for uma constituição estadual, dos tribunais de justiça.

Ainda que não se trate de “declaração de inconstitucionalidade”, a doutrina entende que, para afastar a aplicação de lei no caso concreto, deve ser observada a chamada **cláusula de plenário**, prevista no art. 97 da Constituição Federal, que exige “somente pelo **voto da maioria absoluta** de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”. Dessa forma, somente o plenário da Corte de Contas, mediante deliberação de sua maioria absoluta, terá competência para analisar o incidente de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público.

Além disso, o controle de constitucionalidade realizado pelos tribunais de contas é considerado um controle **posterior** ou **repressivo**, já que somente é realizado sobre norma “pronta”; e também é um controle não jurisdicional, dada a natureza jurídica dos TCs.<sup>5</sup>

Contudo, recentemente, o STF concedeu mandado de segurança para suspender decisão do TCU que afastou a aplicação de lei que a Corte de Contas entendeu inconstitucional, com base na Súmula 347.<sup>6</sup>

No voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes, constou que a realização do controle de constitucionalidade pelo TCU causaria um triplo desrespeito à Constituição Federal, atentando contra:

- a) o Poder Legislativo, que tem competência para editar leis;
- b) o Poder Judiciário, que detém competências jurisdicionais;
- c) o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição.

Ademais, o voto do Ministro afirmou que **não cabe ao Tribunal de Contas, que não tem função jurisdicional, exercer o controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos**. Com efeito, os argumentos do voto foram amplamente divulgados na época, motivo pelo qual a matéria foi veiculada como a “superação da Súmula 347”.

Com isso, para alguns, a Súmula 347 foi superado, de tal forma que não caberia ao TCU (e aos demais tribunais de contas) exercer o controle de constitucionalidade.

Todavia, alguns problemas decorrem dessa decisão. Primeiro que a decisão ocorreu em mandado de segurança (MS 35.490, 35.494, 35.498, 35.500). Logo, a decisão vale somente para este caso, sem eficácia *erga omnes*. Segundo que não houve cancelamento expresso da Súmula 347. Ainda que os votos indiquem que a maioria dos ministros do STF entendem que a Súmula 347 não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, não houve proposta de cancelamento da Súmula. Além disso, alguns ministros acompanharam o relator, mas consignaram ressalvas justamente sobre o fundamento de que o controle de constitucionalidade somente poderia ser realizado por órgãos do Poder Judiciário.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Lenza, 2017.

<sup>6</sup> MS 35490, julgado em 13/4/2021.

<sup>7</sup> O Ministro Barroso consignou que: “Ressalvo, contudo, minha discordância em relação ao primeiro dos dois fundamentos expostos no voto do relator, como tenho feito nas demais ações em que se discute a possibilidade de controle incidental de



Ademais, no Acórdão elaborado pelo STF, ficou consignada a seguinte conclusão:<sup>8</sup>

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA” A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA.

1. O Tribunal de Contas da União, **órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes** no âmbito de toda a Administração Pública Federal.
2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal.
3. **Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos**, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, **não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes.**

Portanto, ainda que o voto do Ministro Relator tenha contestado a Súmula 347, o fato é que o Acórdão do STF combateu a **eficácia erga omnes (para todos) e vinculante da decisão do TCU**. Assim, o que não pode, na visão do próprio STF, é que o **controle difuso extrapole os efeitos do caso concreto**.

Isso porque, na decisão do TCU, questionada por intermédio dos mandados de segurança analisados pelo STF, o Tribunal determinou que a Receita Federal deixasse de aplicar os §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017. Assim, ao invés de aplicar a decisão somente para o caso concreto, o TCU emitiu uma determinação impedindo a aplicação das leis questionadas, gerando uma eficácia *erga omnes* para uma decisão que somente deveria valer para o caso concreto. Portanto, a decisão do Tribunal de Contas da União extrapolou os efeitos do caso concreto, em ofensa ao posicionamento do STF.

Logo, a melhor conclusão não seria a de que a Súmula 347 foi superada, mas sim que o seu sentido deverá ser lido estritamente sobre o caso concreto, impedindo que o Tribunal de Contas da União emita

---

constitucionalidade por órgãos administrativos. Toda autoridade administrativa de nível superior pode, a meu ver, incidentalmente declarar a inconstitucionalidade de lei, desde que limitada ao caso concreto”.

Ademais, na Pet. 4.656, julgada em 19/12/2016, o STF analisou um caso relativo ao CNJ, concluindo que o Conselho pode afastar, em controle difuso, a aplicação de texto legal que esteja em desconformidade com a Constituição. Em que pese o caso trate do CNJ, acabou formando um precedente sobre a possibilidade de “órgãos administrativos autônomos”, tais como o CNJ, CNMP e TCU, afastarem a aplicação de lei ou ato violador da Constituição.

<sup>8</sup> MS 35500, julgado em 13/2/2021.



determinações que extrapolem o caso concreto, ao ponto de gerar eficácia erga omnes e vinculante para situações futuras.



Pedro Lenza<sup>9</sup> faz uma outra consideração sobre o tema. O famoso constitucionalista explica que os tribunais de contas e outros órgãos administrativos como o CNJ **podem afastar a aplicação de leis ou atos normativos inconstitucionais, ao analisarem casos concretos.**

Para o autor: “os ditos “órgãos administrativos autônomos” (CNJ, CNMP e TCU), com a função de controlar a validade de atos administrativos, poderão afastar a aplicação de lei ou ato normativo violador da Constituição. Mas que fique claro: isso não é controle de constitucionalidade!”

Lenza ainda esclarece, utilizando alguns trechos de decisões do STF, que quem quer que tenha que aplicar lei, sem ser um órgão subalterno, deve interpretar a Constituição e, se entender que a lei é incompatível com a Constituição, tem que ter o Poder de não a aplicar, sob pena de estar violando a Constituição.

Em outras palavras, nessa situação, não haveria outra alternativa para o órgão de controle, pois, ao aplicar a norma inconstitucional, o órgão estaria contrariando a Constituição e, ao aplicar a Constituição, o órgão estaria afastando a aplicação da norma inconstitucional. Assim, no conflito entre adotar uma ou outra norma, deveria prevalecer a Constituição Federal, por ser a norma de maior hierarquia.

Isso, no entanto, na visão do autor, **não é controle de constitucionalidade**, uma vez que tais órgãos não possuem funções jurisdicionais.

Portanto, podemos dizer que, na visão de Pedro Lenza (e aparentemente na visão do STF), o TCU não exerce controle de constitucionalidade, uma vez que não exerce jurisdição, mas pode afastar a aplicação de lei ou ato normativo inconstitucional, desde que a decisão tenha efeitos apenas sobre o caso concreto (sem eficácia erga omnes e vinculante para outros eventos).

Além dessas ponderações, há outro problema. Diversas leis orgânicas e regimentos internos dos tribunais de contas disciplinam a competência para o “controle de constitucionalidade”. Portanto, as questões de concurso de controle externo, quando exigirem as “LOs” e “RIs”, podem encontrar fundamento nessas normas.

Dessa forma, considerando que a Súmula 347 não foi cancelada, que alguns argumentos do relator não foram acatados por alguns ministros (ainda que o voto dele tenha sido acompanhado pela maioria), que o Acórdão

<sup>9</sup> Lenza, 2021.



do STF atacou, em si, a eficácia erga omnes (e não o controle difuso) e que há previsão nas leis orgânicas e/ou nos regimentos internos de alguns TCs para o exercício do controle de constitucionalidade, defendemos o entendimento de que os TCs ainda podem exercer o “controle de constitucionalidade”, desde que apenas no caso concreto, não extrapolando os efeitos para outras situações.

Porém, também devemos tomar cuidado com o termo adotado. Ao invés de “controle de constitucionalidade”, podemos simplesmente dizer (como vimos nos ensinamentos de Pedro Lenza), que se trata de afastar a aplicação da norma inconstitucional, mas isso não poderá ser chamado de controle de constitucionalidade, em virtude da falta de função jurisdicional do Tribunal de Contas.

Infelizmente, é bastante provável que as bancas de concurso façam confusão neste assunto e apliquem o entendimento recente do STF como se fosse “a jurisprudência”. Logo, tente analisar a questão com calma e identificar o ponto de vista pelo contexto. Em linhas gerais, eu diria que as bancas seguirão o seguinte posicionamento:

- 1) se for questionado o posicionamento “sumulado” do STF, adote a Súmula 347, que diz que os TCs podem exercer o controle de constitucionalidade (no caso concreto);
- 2) se for questionado o posicionamento “recente” do STF, vamos ficar atentos ao contexto. Verifique se a questão segue a linha do voto do Relator, considerando que o Tribunal “não exerce controle de constitucionalidade”, ou se segue a linha do Acórdão (que diz que o controle difuso não pode extrapolar os efeitos do caso concreto (na dúvida, deverá prevalecer o Acórdão));
- 3) considere também a linha de Pedro Lenza, que entende que os tribunais de contas podem afastar a aplicação de lei ou ato normativo inconstitucional, mas que isso não é controle de constitucionalidade, pela falta de natureza jurisdicional (teoricamente, parece que este é o posicionamento do STF, ainda que a decisão não esteja tão clara);
- 4) se for uma questão sobre lei orgânica ou regimento interno, siga o entendimento de que o TC pode exercer o controle de constitucionalidade, no caso concreto, já que assim consta expressamente nas normas dos tribunais de contas.

De qualquer forma, há uma grande tendência de, no futuro, o STF cancelar ou alterar o teor da Súmula 347.



Controle de constitucionalidade	
<b>Fundamento</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Súmula 347: O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.</li><li>▪ Posição recente do STF (MS 35490): a decisão do Tribunal de Contas não pode ter eficácia <i>erga omnes</i> e vinculante, extrapolando os efeitos do caso concreto.</li></ul>
<b>Características (considerando que é possível exercer o controle)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ apreciação;</li><li>▪ controle difuso, incidental, caso concreto;</li><li>▪ cláusula de plenário: aprovado pela maioria absoluta do plenário do Tribunal;</li></ul>



	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ posterior, repressivo, não jurisdicional.</li></ul>
<b>Não é:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Não é declaração de inconstitucionalidade “em abstrato”;</li><li>▪ Não é controle concentrado.</li></ul>
<b>Visão recente do STF (MS 35490)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ A decisão do TC não pode ter eficácia erga omnes e vinculante;</li><li>▪ O Tribunal não tem função jurisdicional.</li><li>▪ Não houve cancelamento da Súmula 347, mas há tendência de sua superação.</li></ul> <p>Observação 1: as leis orgânicas e regimentos internos costumam disciplinar essas competências (atenção em questões literais);</p> <p>Observação 2: podemos dizer que os TCs podem afastar a aplicação de norma inconstitucional, somente no caso concreto, mas isso não é chamado de controle de constitucionalidade para parcela da doutrina (Lenza, 2021).</p>





**8. (Cespe – Antaq/2014) O pedido de aposentadoria de um servidor público federal, se requerido com base em lei que lhe dê direitos não previstos na CF, poderá ser recusado pelo TCU.**

**Comentário:** inicialmente, devemos lembrar que os tribunais de contas podem apreciar a constitucionalidade de leis, nos termos da Súmula 347 (partindo da premissa de que ela ainda não foi superada). Assim, no momento em que uma aposentadoria é concedida com base em lei que conceda direitos não previstos na Constituição, o TC poderá apreciar esta lei e, considerando-a inconstitucional, poderá afastar a sua aplicação no caso concreto.

Conseqüentemente, o Tribunal poderá negar o registro de aposentadoria, com base em sua competência prevista no art. 71, III:

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

Dessa forma, combinando a Súmula 347 com o art. 71, III, o TCU pode sim recusar o pedido (no caso, o registro) de aposentadoria do servidor.

**Gabarito: correto.**

## Ausência de competência para examinar previamente contratos

Vimos, ao longo da nossa aula, bastante jurisprudência, considerando as competências outorgadas diretamente ou implicitamente aos tribunais de contas. Agora, para finalizar, vamos analisar uma decisão do STF que considerou algo que **não é competência dos tribunais de contas**. Vejamos o entendimento que estamos falando:<sup>10</sup>

*O art. 71 da Constituição não insere na competência do TCU a aptidão para examinar, previamente, a validade de contratos administrativos celebrados pelo poder público. Atividade que se insere no acervo de competência da função executiva. É inconstitucional norma local que estabeleça a competência do tribunal de contas para realizar exame prévio de validade de contratos firmados com o poder público.*

Trata-se do chamado “registro prévio de contratos”. Para o STF, é inconstitucional uma lei que institua competência para que um tribunal de contas aprecie previamente a validade de contratos.

<sup>10</sup> ADI 916, julgada em 2/2/2009.



Basicamente, se isso fosse possível, todos os contratos administrativos seriam submetidos, previamente, ao controle do Tribunal de Contas. Assim, a Corte efetuará o “registro” deste contrato.

Tal situação é inconstitucional, primeiro porque a Constituição Federal não outorgou tal competência ao TCU; logo, não podem os estados outorgarem essa atribuição aos respectivos tribunais de contas.

Além disso, isso configuraria ofensa à separação dos poderes. Esta é uma prerrogativa do Poder Executivo. Assim, a administração deve dispor de meios para aferir a validade de seus contratos. Por isso que a legislação exige, por exemplo, a emissão de parecer jurídico previamente a celebração de contratos administrativos.

Por fim, já saindo da análise do STF, teríamos outros dois problemas com tal atribuição. O primeiro é o congestionamento tanto da atividade administrativa, que dependeria sempre da avaliação do Tribunal de Contas para atestar a validade de suas ações. Vale lembrar, ademais, que os atos da administração se presumem legítimos, motivo pelo qual o controle prévio realizado pelo Judiciário ou pelo Tribunal de Contas não pode ser uma regra absoluta.

Por fim, o segundo problema seria relativo à independência do controle externo. Isso porque, no momento em que o Tribunal emite um juízo prévio de controle sobre os contratos administrativos, ele passaria a integrar o rol daqueles que participaram da própria elaboração do contrato. Assim, não teria mais a devida independência para analisar o caso novamente no futuro.

Devemos lembrar, no entanto, que isso não afasta a possibilidade de o Tribunal, por iniciativa própria, ou quando provocado pelos legitimados, realize fiscalizações prévias sobre contratos e demais atos do poder público. A diferença é que, nesse caso, os controles seriam realizados sem situações especiais, dentro da autonomia do Executivo e do próprio Tribunal de Contas.

Portanto, o que não se pode é uma lei **determinar que os contratos sejam previamente submetidos** ao registro do Tribunal; por outro lado, nada impede que o Tribunal de Contas, com base em seu poder fiscalizador, realize controles prévios quando entender que o caso justifique esse tipo de controle.

## QUESTÃO COMPLEMENTAR

**9. (Cespe – TJ AM/2016) Sabendo que o controle externo a cargo do Congresso Nacional é exercido com o auxílio do TCU, assinale a opção correta.**

- a) Deverá o TCU sustar, diretamente, a execução de atos e de contratos impugnados, devendo comunicar a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal e solicitar ao Poder Executivo que adote as medidas cabíveis.
- b) O TCU deve encaminhar, mensalmente, ao Congresso Nacional relatório de suas atividades.
- c) O TCU é competente para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por valores públicos da administração direta e indireta, tendo eficácia de título executivo as decisões desse tribunal das quais resulte imputação de débito ou multa.



- d) Compete ao TCU apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, inclusive nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.
- e) O TCU fiscalizará as contas nacionais de empresas supranacionais apenas quando houver participação direta da União em seu capital social, nos termos do tratado constitutivo.

**Comentário:**

- a) o TCU tem competência direta somente para sustar atos, comunicando o fato à Câmara e ao Senado. Por outro lado, em relação aos contratos, o Tribunal informa o Congresso, que é quem tem competência para sustar contratos. Porém, se o CN ou o Executivo não efetuarem as medidas cabíveis, em até 90 dias, o Tribunal poderá decidir a respeito (art. 71, § 2º) – ERRADA;
- b) o TCU deve encaminhar relatórios sobre as suas atividades, trimestral e anualmente (art. 71, § 4º) – ERRADA;
- c) a competência julgadora do TCU consta no inciso II, do art. 71, nos seguintes termos: “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”. Ademais, nos termos do art. 71, § 3º, as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo, ou seja, poderão ser utilizadas diretamente em ações de execução para fins de cobrança – CORRETA;
- d) o TCU não aprecia, para fins de registro, os provimentos em comissão – ERRADA;
- e) a participação da União poderá ser direta ou indireta, para fins de fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais (art. 71, V) – ERRADA.

**Gabarito: alternativa C.**

---



## REFERÊNCIAS

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle Externo da Gestão Pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas – Teoria e Jurisprudência**. Niterói: Impetus, 2007.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7ª Ed. São Paulo: Método, 2018.

LYRA, Lorena; TRAVASSOS, Mayara de Andrade Santos. **Jurisdição Constitucional sobre as Atribuições dos Tribunais de Contas à luz da Hermenêutica Constitucional**. Revista do TCU: Setembro/Dezembro de 2017.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 9ª Ed. São Paulo: Método, 2015.

SIMÕES, Edson. **Tribunais de contas: controle externo das contas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2014.



## QUESTÕES SEM COMENTÁRIOS

1. (Cespe – TRE BA/2010) O controle financeiro exercido pelo Poder Legislativo da União, com auxílio do Tribunal de Contas da União, alcança a administração direta e indireta, bem como entidades privadas que guardem bens ou valores da União.
2. (Cespe – TCE PE/2004) Conforme a Constituição Federal, tem dever de prestar contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.
3. (Cespe – Câmara dos Deputados/2014) No julgamento das contas do presidente da República, cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) emitir parecer prévio, que deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional.
4. (Cespe – TCU/2013) São competências do TCU a análise técnico-jurídica e o julgamento das contas prestadas anualmente pelo presidente da República e a emissão de pareceres gerais.
5. (Cespe – TRF 5/2011) De acordo com o que dispõe a CF, a atuação conjunta do TCU e do Congresso Nacional no que se refere a controle externo é requerida em caso de
  - a) disposição sobre limites para a concessão de garantia da União em operações de crédito interno.
  - b) aprovação da exoneração do procurador-geral da República.
  - c) julgamento das contas do presidente da República.
  - d) aprovação prévia da escolha de presidente e diretores do BACEN.
  - e) aprovação das iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares.
6. (Cespe – TCU/2011) Caso sejam constatadas irregularidades nas contas do presidente da República, o TCU deverá emitir parecer prévio pela rejeição dessas contas, o que tornará o chefe do Poder Executivo inelegível para as eleições que se realizarem nos oito anos subsequentes à emissão da referida peça técnica.
7. (Cespe – TCE ES/2012) Uma das incumbências do tribunal de contas do estado é a emissão de parecer prévio sobre as contas de prefeito municipal, que deverá ser aprovado ou rejeitado pela câmara municipal, sempre por maioria absoluta. Sendo divergente a posição dos vereadores, o parecer do tribunal deixará de prevalecer por decisão de três quartos dos membros da câmara municipal.
8. (Cespe – TCE BA/2010) Cabe exclusivamente ao Congresso Nacional apreciar e julgar anualmente as contas de governo, consideradas em seu sentido mais amplo.
9. (Cespe – TCU/2005) De acordo com a Constituição Federal de 1988, a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do município será exercida pelo Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno dos poderes Executivo e Legislativo municipais, na forma da lei. Assim, 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.

**10. (Cespe – TCU/2005)** Nos termos da Constituição Federal de 1988, o TCU pode apreciar contas de governo de autarquia territorial e emitir parecer prévio.

**11. (Cespe – TCU/2005)** De acordo com as normas infraconstitucionais, o TCU tem competência para julgar as contas dos gestores da administração federal direta e indireta. Mas, em relação às contas de governo da República, o Tribunal deve apenas apreciá-las e emitir parecer prévio, pois cabe ao Congresso Nacional julgá-las com base nos pareceres emitidos pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional de que trata o art. 166 da Constituição Federal.

**12. (Cespe – TCE PE/2017)** Cabe ao TCU emitir parecer prévio a respeito das contas atinentes ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público.

**13. (Cespe – TCE PE/2004)** De acordo com o STF, não desrespeita a Constituição Federal a outorga de competência às assembleias legislativas para o julgamento das contas dos tribunais de contas estaduais.

**14. (Cespe – TCE PE/2017)** A legalidade do ato de admissão de uma pessoa para o provimento de cargo em comissão na administração pública direta e indireta deve ser apreciada pelo Tribunal de Contas da União, para fins de registro.

**15. (Inédita – Estratégia Concursos)** Antônio, filho de agricultores, trabalhou na atividade rural em regime de economia familiar e foi para a cidade, onde se tornou servidor público federal, vindo a se aposentar em 2020. No mesmo ano, o processo de aposentadoria foi enviado e recebido no Tribunal de Contas da União. Nesse caso, o TCU, analisando sua aposentadoria para fins de registro em 2029, considerou ilegal sua concessão, visto ter constatado que não houve o recolhimento das contribuições previdenciárias referentes ao período de atividade rural.

Diante disso, o TCU determinou ao órgão de origem que providenciasse o cancelamento da aposentadoria de Antônio e o seu retorno ao serviço público.

Com referência a essa situação hipotética e considerando a jurisprudência do STF acerca dessa questão, julgue o item que se segue.

Como transcorreram mais de cinco anos, contados da data da chegada no processo no TCU, não seria mais possível negar a concessão do registro de aposentadoria.

**16. (Cespe – TCE PE/2017)** O Tribunal de Contas da União (TCU) pode realizar, por iniciativa própria, auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas de todos os poderes da República.

**17. (Cespe – TCE SC/2016)** Os TCs podem, inclusive de ofício, realizar inspeções e auditorias em unidades administrativas do Poder Legislativo da respectiva esfera federativa, podendo, para tanto, fiscalizar gastos com vantagens pessoais dos parlamentares e mesmo com a chamada verba de gabinete.



**18. (Cespe – TCE ES/2012) Conforme o STF, o poder de fiscalização legislativa é outorgado aos órgãos coletivos, como a Câmara dos Deputados e as assembleias legislativas, e não aos seus membros individualmente, ainda que estes atuem como representantes do órgão ou de comissão.**

**19. (Cespe – TCU/2009) As sindicâncias já instaladas no Senado incluem a que investiga as empresas que intermediavam empréstimos consignados para servidores e as auditorias do TCU sobre os contratos e a folha de pagamento da instituição. As cobranças da sociedade por mais transparência aumentam a pressão para que sejam divulgados todos os gastos da Casa.**

O Globo, 28/6/2009, p. 8 (com adaptações).

As irregularidades que levam o TCU a retardar o início de obras costumam estar associadas a manobras que fazem os preços e os serviços, reais ou falsos, subir aos céus. Obras são interrompidas quando as fiscalizações surpreendem alterações de projeto, materiais fora da especificação ou descumprimento de cláusulas contratuais. Por fim, os casos que comportam as medidas extremas do tribunal estão previstos, com clareza, na legislação.

Jânio de Freitas. In: Folha de S.Paulo, 28/6/2009, p. A11 (com adaptações).

Tendo os textos acima como referências iniciais e considerando o campo de atuação do TCU no Brasil dos dias atuais, julgue o item

As auditorias mencionadas no primeiro texto inscrevem-se entre as competências do TCU, fixadas constitucionalmente, entre as quais está a de realizar, por iniciativa própria ou não, inspeções e auditorias de naturezas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

**20. (Cespe – TCE PA/2016) O TCU poderá fiscalizar as contas nacionais de empresas cujo capital multinacional tenha a participação da União, ainda que a participação brasileira no capital seja minoritária.**

**21. (Cespe – TCU/2013) Compete ao TCU auxiliar o Congresso Nacional a exercer a fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital a União participe, desde que a participação se dê de forma direta.**

**22. (Cespe – ANCINE/2006) As contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo, estão dispensadas de prestações de contas ao TCU.**

**23. (Cespe - CGM João Pessoa/2018) Cabe ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, excetuados aqueles repassados mediante convênio.**

**24. (Cespe – STM/2018) O TCU possui competência para fiscalizar estados e municípios no que se refere a recursos a eles repassados pela União.**

**25. (Cespe – TCE PE/2004) O TCU prestará as informações solicitadas por qualquer comissão do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas.**



26. (Cespe – TCE PE/2017) Os tribunais de contas estaduais têm competência constitucional para impor sanções, razão pela qual o Poder Judiciário não pode desempenhar o controle de legalidade dos atos de fiscalização por eles exercidos.
27. (Cespe – TCE BA/2010) Entre as competências atribuídas pela CF exclusivamente aos tribunais de contas no exercício do controle externo, somente a aplicação de sanções depende de norma infraconstitucional para o seu exercício.
28. (Cespe – TCE PE/2017) Cabe aos tribunais de contas a anulação de ato ou contrato dos órgãos jurisdicionados eivado de vícios.
29. (Cespe – TCE PE/2017) No controle externo, o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições, poderá sustar a execução de ato impugnado, se não atendido, situação em que deve comunicar a decisão às duas casas do Congresso Nacional.
30. (Cespe – CGM João Pessoa/2018) Compete ao Tribunal de Contas da União, entre outras atribuições, representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.
31. (Cespe – TCE PA/2016) Havendo indícios de concessão de subsídios não aprovados, o Tribunal de Contas da União solicitará à Comissão Mista Permanente do Congresso Nacional pronunciamento conclusivo sobre a matéria. Confirmada a suspeita, o tribunal deverá sustar a despesa.
32. (Cespe – Câmara dos Deputados/2014) Independentemente de pronunciamento do TCU, uma comissão mista permanente de senadores e deputados pode propor ao Congresso Nacional a sustação de despesa cujo gasto possa causar grave lesão para a economia pública.
33. (Cespe – TCU/2013) Qualquer cidadão poderá denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCU.
34. (Cespe – ANCINE/2006) Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades ao TCU. O exame preliminar para conhecimento ou rejeição de uma denúncia é divulgado publicamente por meio de jornais ou disponibilizado em sítio da Internet.
35. (Cespe – TCE PA/2016) É prerrogativa do TCE/PA a fiscalização da aplicação dos recursos provenientes das quotas entregues pela União ao estado do Pará referentes ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.
36. (Cespe – TCE RN/2015) O TCE/RN não pode sustar previamente a execução de contratos, uma vez que isso compete ao Poder Legislativo, mas pode determinar a suspensão dessa execução diante da iminência de lesão grave e de difícil reparação ao patrimônio público.
37. (Cespe – TCE ES/2012) Em decorrência das atribuições constitucionais do TCU e da teoria dos poderes implícitos, a Lei Complementar n.º 105/2001 conferiu a esse tribunal, de modo excepcional, poderes para determinar a quebra do sigilo bancário de dados constantes do Banco Central do Brasil.



**38. (Cespe – Antaq/2014) O pedido de aposentadoria de um servidor público federal, se requerido com base em lei que lhe dê direitos não previstos na CF, poderá ser recusado pelo TCU.**

**39. (Cespe – TJ AM/2016) Sabendo que o controle externo a cargo do Congresso Nacional é exercido com o auxílio do TCU, assinale a opção correta.**

a) Deverá o TCU sustar, diretamente, a execução de atos e de contratos impugnados, devendo comunicar a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal e solicitar ao Poder Executivo que adote as medidas cabíveis.

b) O TCU deve encaminhar, mensalmente, ao Congresso Nacional relatório de suas atividades.

c) O TCU é competente para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por valores públicos da administração direta e indireta, tendo eficácia de título executivo as decisões desse tribunal das quais resulte imputação de débito ou multa.

d) Compete ao TCU apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, inclusive nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

e) O TCU fiscalizará as contas nacionais de empresas supranacionais apenas quando houver participação direta da União em seu capital social, nos termos do tratado constitutivo.

## GABARITO

1. C	11. E	21. E	31. E
2. C	12. E	22. E	32. E
3. C	13. C	23. E	33. C
4. E	14. E	24. X	34. E
5. C	15. C	25. C	35. C
6. E	16. C	26. E	36. C
7. E	17. C	27. C	37. E
8. E	18. E	28. E	38. C
9. E	19. C	29. C	39. C
10. C	20. C	30. C	



## DISCURSIVAS

### Resolução exercício da aula anterior - Exercício surpresa 1

(Cespe – AUFC/TCU/2011)

#### Texto I

O TCU, com base nas diretrizes da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), conceitua a auditoria operacional como 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. A auditoria operacional vem merecendo atenção crescente nos trabalhos do tribunal, cuja atuação, hoje, transcende a mera verificação da regularidade das despesas públicas, que, por mais que se considere essencial, é insuficiente para efeito de avaliação do desempenho de uma entidade e de seus dirigentes.

#### Texto II

Uma instituição pública de ensino ofereceu cem vagas para um curso profissionalizante com duração prevista de dois anos, tendo sido todas preenchidas. A falta de disponibilidade de professores obrigou a instituição a recrutar profissionais em outras instituições ou localidades. Ao final do período de dois anos, metade dos alunos havia desistido do curso; do restante, a metade só concluiu o curso ao final de três anos. Dos formados, apenas a metade passou a atuar na área ou utilizou os novos conhecimentos na sua atividade profissional.

Considerando as informações apresentadas no texto I, acima, discorra sobre o entendimento a respeito de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, e suas aplicações ao caso concreto apresentado no texto II.

**(Responda em até 20 linhas).**

---

Em muitos de seus trabalhos, o Tribunal verifica a ocorrência de desvio de dinheiro, de fraudes, e coisas do tipo. No entanto, não basta que ninguém esteja desviando os recursos da saúde e da educação, por exemplo, para um bom uso do dinheiro público. Ao contrário, importa à sociedade que esses recursos se traduzam efetivamente em benefícios à população, na redução de doenças e na escolaridade dos alunos. Para examinar essas questões, é que se utiliza a fiscalização operacional.

Assim, a **fiscalização operacional** visa a verificar o **desempenho, a performance** dos órgãos públicos; se as ações promovidas pelos entes públicas estão na qualidade que deveriam ter e alcançando os objetivos a que se destinam. O Manual de Auditoria Operacional do TCU conceitua a auditoria operacional como “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**”.

A **economicidade** consiste na **minimização dos custos** dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, **sem comprometimento dos padrões de qualidade**. A **eficiência** é a **relação entre os produtos** derivados de uma atividade e **os custos empregados para produzi-los**, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. A **eficácia** é o **alcance das metas de produção ou de atendimento**



**programadas** em um determinado período de tempo, independentemente dos custos. A **efetividade** avalia o **alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazos**. Isto é, verifica os efeitos da ação sobre a população-alvo e os objetivos finais pretendidos.

Com essa revisão, vamos à resposta!

### Proposta de solução

*No caso narrado, a auditoria operacional demonstra que o curso desatendeu a todos os indicadores de desempenho da boa gestão.*

*A economicidade é a redução dos custos dos recursos financeiros, sem comprometimento dos padrões de qualidade. No caso, a contratação de professores de outras localidades e instituições implicou custos maiores que a contratação de instrutores locais. Ademais, a duração superior que a programada acarreta o correspondente aumento nos custos.*

*A eficiência consiste na relação entre a qualidade do produto final e os custos para produzi-los em um determinado período de tempo. No caso, os gastos não se traduziram na formação da quantidade de alunos programados, pois apenas metade se formou, e o tempo de formação foi superior ao esperado.*

*Do mesmo modo, o curso se mostrou ineficaz. A eficácia é o alcance das metas programadas e o cumprimento dos objetivos imediatos, independentemente dos custos. No caso, não foram atingidos o número de alunos formados e o tempo necessário para isso.*

*Também foi desatendida a efetividade, que consiste no alcance do resultado pretendido, a médio e longo prazos. Isso porque a sociedade não conta com cem novos profissionais atuando no ramo.*

## Resolução exercício da aula anterior - Exercício surpresa 2

### (Inédito – Estratégia Concursos)

O estado da Federação X possui, há mais de 50 anos, dois tribunais de contas, sendo um encarregado do controle externo relativo aos recursos estaduais e outro encarregado do controle externo relativo aos recursos municipais, denominados, respectivamente, de Tribunal de Contas do Estado e Tribunal de Contas dos Municípios. Todavia, a Assembleia Legislativa do Estado X optou, mediante promulgação de Emenda à Constituição Estadual, por extinguir o Tribunal de Contas Municipal.

A extinção foi motivo de muita polêmica e crítica, em especial porque alguns parlamentares envolvidos na apreciação da proposta de emenda à Constituição Estadual já tiveram as suas contas desaprovadas pelas Cortes de Contas do Estado ou dos Municípios.



O prefeito do município W não gostou da decisão e divulgou, por intermédio da mídia local, que encaminharia, à Câmara Municipal, uma proposta de criação de um tribunal de contas do próprio município.

Considerando que a situação hipotética acima, elabore um texto dissertativo sobre o ocorrido. Em sua resposta, aborde pelo menos os seguintes aspectos:

- se é possível extinguir um tribunal de contas dos municípios e, se positivo, qual é o instrumento hábil para tanto;
- se a existência de parlamentares com contas desaprovadas é suficiente para afastar a legitimidade da decisão da Assembleia Legislativa;
- se a titularidade do controle externo, relativo aos municípios do estado da Federação X, alterou com a extinção do tribunal de contas municipal;
- se o município W poderia instituir o seu próprio tribunal de contas municipal.

**(Responda em até 15 linhas).**

---

As regras fundamentais sobre a criação, o funcionamento e a extinção dos Tribunais de Contas derivam da Constituição Federal e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Quanto à **criação** de Tribunais Contas, a Constituição é expressa ao vedar que os municípios instituam os seus próprios tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais (CF, art. 31, § 4º). Conquanto a criação de novos TCs municipais (TCMs) seja vedada, é permitida a existência dos TCMs que já estavam em funcionamento à época da promulgação da CF.

Vale observar que essa proibição se refere à criação de órgãos municipais, não estaduais. Esses últimos podem ser instituídos. Conforme a ADI 687, os estados podem instituir TCs para fiscalizar os recursos dos municípios, os chamados Tribunais de Contas dos Municípios (no plural). Esses órgãos, embora sejam estaduais, estão incumbidos de auxiliar as Câmaras Municipais no seu exercício do controle externo (CF, art. 31, §1º).

Na oportunidade, vale lembrar que o **titular do controle externo é o Poder Legislativo** do ente controlado. Na União, o titular do controle externo é o Congresso, auxiliado pelo TCU. No DF, o titular é a Câmara Legislativa do DF, auxiliada pelo TCDF. Nos estados, o titular do controle externo é a Assembleia Legislativa, auxiliada pelo respectivo TCE. Já nos municípios, o titular do controle externo é a Câmara Municipal, auxiliada pelo TCE (regra), ou pelo TC dos Ms ou TCM, conforme o caso.

Quanto à **extinção** dos Tribunais de Contas dos Municípios, o STF também já se pronunciou. Segundo a ADI 5.763, que tratou da extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, a CF não proíbe que se extingam esses órgãos, sendo possível a adoção dessa medida, por meio de Emenda à Constituição Estadual. Vale a pena conferir o Informativo 883, que divulgou o resultado do julgamento dessa ação:

***A CF não proíbe a extinção de tribunais de contas dos Municípios. O Colegiado entendeu que a fraude na edição de lei com o objetivo de alcançar finalidade diversa do interesse público deve ser explicitada e comprovada. A mera menção à existência de parlamentares com contas desaprovadas não conduz à conclusão de estarem viciadas as deliberações cujo tema é a***



*atividade de controle externo. (...) Afastado o desvio de poder de legislar arguido na petição inicial, cumpre analisar o argumento segundo o qual o art. 31, § 1º e § 4º, da CF impede a extinção de tribunais de contas dos Municípios mediante norma de Constituição estadual. **Os Estados, considerada a existência de tribunal de contas estadual e de tribunais de contas municipais, podem optar por concentrar o exame de todas as despesas em apenas um órgão, sem prejuízo do efetivo controle externo. O meio adequado para fazê-lo é a promulgação de norma constitucional local.** O legislador constituinte permitiu a experimentação institucional dos entes federados, desde que não fossem criados conselhos ou tribunais municipais, devendo ser observado o modelo federal, com ao menos um órgão de controle externo. **É possível, portanto, a extinção de tribunal de contas responsável pela fiscalização dos Municípios por meio da promulgação de Emenda à Constituição estadual, pois a CF não proibiu a supressão desses órgãos.***

Com essa revisão, podemos passar à resposta!

### Proposta de solução

*No exercício de sua autonomia federativa, os estados que possuem tribunais de contas dos municípios podem extingui-los. Para tanto, não basta a mera edição de lei, sendo necessária a promulgação de emenda à Constituição Estadual.*

*A emenda constitucional necessita da aprovação de diversos parlamentares, e muitos deles podem ter tido suas contas submetidas à apreciação do tribunal que pretendem extinguir. No entanto, o fato isolado de suas contas terem sido rejeitadas pelo órgão que pretendem extinguir não configura desvio de poder, mantendo-se legítima a extinção, até a demonstração de outros fatos.*

*Embora as contas dos municípios fiquem a cargo de um órgão estadual, permanece como titular do controle externo de cada um dos municípios a respectiva Câmara Municipal. Esse órgão, diante da extinção, não pode criar um próprio tribunal de contas do município, conforme vedação expressa da CF.*

### **Resolução exercício da aula anterior - Exercício surpresa 3**

Leia o texto abaixo, que se refere ao Tribunal de Contas de Portugal.

A Constituição da República Portuguesa de 1976 incluiu o Tribunal de Contas no elenco dos Tribunais, qualificando-o como órgão de soberania — a par do presidente da República, da Assembleia da República e do governo.

Definido como verdadeiro tribunal, a ele se aplicam os princípios gerais constitucionalmente estabelecidos para os tribunais, dos quais se destacam:

- < O princípio da independência e da exclusiva sujeição à lei;
- < O direito à coadjuvação das outras entidades;



- < Os princípios da fundamentação, da obrigatoriedade e da prevalência das decisões;
- < O princípio da publicidade.

Garantia essencial da independência do Tribunal de Contas é a independência do seu presidente e de seus juízes, que por isso está necessariamente abrangida pela proteção constitucional daquela.

O princípio da independência dos juízes determina não apenas a sua inamovibilidade e irresponsabilidade, mas, igualmente, a sua liberdade perante quaisquer ordens e instruções das demais autoridades e, bem assim, a definição de um regime adequado de designação, com garantias de isenção e imparcialidade que evitem o preenchimento do quadro da magistratura deste tribunal, tal como dos restantes, de acordo com os interesses do governo ou da administração.

Definido como "o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe", o legislador constituinte elegeu o Tribunal de Contas à categoria de tribunal especializado, de natureza financeira, profundamente diferente das demais categorias de tribunais em matéria de competências.

Na verdade, a Constituição realça que o Tribunal de Contas não tem apenas funções jurisdicionais mas igualmente funções de outra natureza, nomeadamente "dar parecer sobre a Conta Geral do Estado".

Além do mais, a sua competência constitucionalmente fixada pode ser ampliada por via de lei, dispondo expressamente a Constituição neste sentido.

Em conclusão, o Tribunal de Contas é, estrutural e funcionalmente, um tribunal, mais propriamente, um tribunal financeiro, um órgão de soberania, um órgão constitucional do Estado, independente, não inserido na administração pública, em particular, no Estado/Administração.

O tribunal de contas na atualidade. Internet: <[www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)> (com adaptações).

Considerando que o texto acima tem caráter unicamente motivador, discorra, de forma fundamentada e de acordo com a Constituição Federal brasileira, sobre os seguintes aspectos:

- natureza jurídica do TCU;
- relação entre o TCU e o Poder Legislativo;
- eventual vinculação hierárquica da Corte de Contas com o Congresso Nacional.

**(Responda em até 20 linhas).**

---

Vamos resumir alguns pontos básicos sobre esse tema, para contextualizar a sugestão de resposta. No entanto, recomendo que você leia novamente esse tema na aula correspondente, pois lá há informações mais detalhadas.

Os Tribunais de Contas são órgãos administrativos constitucionais. Assim, trata-se de **centros de competências da Administração Pública previstos na Constituição sem personalidade jurídica própria, integrantes da administração direta do ente a que pertencem**. Assim, a personalidade jurídica do TCU é a da União, e dos TCEs e dos TC dos Ms é do estado da Federação correspondente. E, uma vez que são órgãos *administrativos*, eles não integram a estrutura do Poder Judiciário, apesar do nome "tribunal".



Quanto a integrar o Poder Legislativo, a questão é um pouco mais complicada, havendo duas correntes de pensamento.

Por um lado, autores como José dos Santos Carvalho Filho sustentam que os Tribunais de Contas integram o Poder Legislativo. Isso porque a Seção constitucional sobre os tribunais de contas (Seção IX) está inserida no Capítulo que trata do Poder Legislativo (Capítulo I do Título IV), que é o titular do controle externo. Além disso, a Emenda Constitucional 95/2016 expressamente dispôs que o Tribunal de Contas faz parte do Legislativo (ADCT, art. 107, III).

A outra corrente, composta por autores como Odete Medauar e Pedro Lenza, defende que os tribunais de contas são órgãos independentes, não fazendo parte do Legislativo. Trata-se de órgão constitucional, com atribuições próprias, separado da estrutura dos três Poderes. Os argumentos dessa corrente são:

- a) a repartição em três poderes não é suficiente para explicar todas as funções estatais atualmente;
- b) a CF não afirma categoricamente que o TC é órgão do Legislativo; ao contrário, afirma que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (CF, art. 44);
- c) os TCs não estão subordinados a qualquer dos Poderes, nem mesmo ao Legislativo;
- d) as decisões dos TCs não podem ser alteradas pelos outros Poderes, mas apenas anuladas pelos aspectos formais;
- e) a CF assegura aos TCs a autonomia de seus membros (CF, art. 73, § 3º), iniciativa legislativa e autonomia para se organizar;
- f) a CF assegura aos TCs competência para fiscalizar todos os Poderes, até mesmo o Legislativo e o Judiciário;
- g) o fato de o TC auxiliar o Legislativo não o torna um órgão auxiliar deste.

Resumidos esses pontos, vamos à proposta de redação.

### Proposta de solução

*O TCU possui natureza jurídica de órgão administrativo constitucional, que auxilia o Congresso Nacional (CN) no exercício do controle externo e exerce uma série de competências próprias.*

*Enquanto órgão, o TCU não possui personalidade jurídica própria, integrando a União. Conseqüentemente, ele carece de prerrogativas, reservadas aos entes dotados de personalidade. Dentre elas, a capacidade processual, embora existam situações em que ela é conferida ao TCU, como para defender suas prerrogativas.*

*Como órgão administrativo, o TCU, embora seja um tribunal, não compõe o Judiciário.*

*Sua relação com o Legislativo, por outro lado, possui mais nuances. Alguns autores defendem que o TCU integra o Poder Legislativo, por serem tratados em conjunto na*



*CF, inclusive para fins de limites de despesas. Porém, a maioria dos autores defende sua independência, pois, dentre outros motivos, o TCU possui competências próprias e exclusivas; suas decisões não podem ser modificadas pelos Poderes; seus membros são autônomos. Para esses últimos autores, o fato de o TCU auxiliar o CN não o torna um órgão auxiliar dele, não havendo vinculação hierárquica entre os dois, o que se comprova pelo fato de o TCU ser independente para fiscalizar o Legislativo.*

## Resolução exercício da aula anterior - Exercício surpresa 4

(Cespe – Analista de Controle Externo/TCE MG/2018)

No contexto da administração pública, controle consiste em mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em todas as esferas de poder. Os órgãos de controle são de grande importância nas relações entre Estado e sociedade, pois garantem que as atividades estatais sejam conduzidas de forma a atender aos direitos dos cidadãos, uma vez que o patrimônio público (material e imaterial) pertence aos cidadãos, e não à administração, que é mera gestora da coisa pública.

Considerando que o texto precedente tem caráter unicamente motivador, redija um texto acerca do controle externo exercido pelos tribunais de contas. Em seu texto,

- 1 descreva as competências constitucionais privativas do Tribunal de Contas da União;
- 2 discorra sobre as finalidades e os objetivos da fiscalização financeira e orçamentária da União e das entidades da administração direta e indireta.

**(Responda em até 60 linhas).**

Essa questão toca em alguns dos temas mais importantes do controle externo. Então, vamos aproveitar para dar uma boa revisada!

---

O art. 71, CF, enumera, em seus onze incisos, diversas competências do Tribunal de Contas da União. Trata-se de competências próprias e privativas dele, que, portanto, não são nem podem ser exercidas por outros órgãos, nem pelo Congresso Nacional, que é o titular do controle externo.

Nesse momento, vamos fazer uma leitura atenta do art. 71, CF:

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Essas competências se traduzem em diversas funções do TCU. Assim, são funções do Tribunal: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, ouvidoria e pedagógica.

Em sua função fiscalizadora, o TCU verifica o uso e a arrecadação dos recursos públicos de inúmeras maneiras. Essas fiscalizações classificam-se em:

a) **financeira:** controle da legalidade dos atos de **arrecadação de receitas e realização de despesas**, como a adequada liquidação ou se as receitas previstas estão sendo arrecadadas da forma correta;

b) **orçamentária:** acompanhar a execução da lei orçamentária, com as despesas devidamente autorizadas e as receitas concretizadas;

c) **contábil:** verifica se os balanços e demonstrativos contábeis refletem as variações econômico-financeiras do patrimônio, bem como o resultado financeiro do exercício, em conformidade com os princípios da contabilidade pública;



**d) operacional:** verificar o desempenho dos órgãos públicos e

**e) patrimonial:** verificar guarda e conservação dos bens, móveis ou imóveis, das entidades públicas.

Essas fiscalizações avaliam os seguintes aspectos:

**a) legalidade:** verificar se os atos administrativos foram praticados em conformidade com a legislação;

**b) legitimidade:** verificar se os atos administrativos cumpriram a finalidade da lei, dos princípios;

**c) economicidade:** verificar se o ente fiscalizado atuou com redução dos custos, sem comprometimento da qualidade;

**d) aplicação de subvenções:** verificar se as transferências que se classificam como subvenções pela Lei 4.320/64 estão sendo utilizadas da forma prescrita na lei; e

**e) renúncia de receitas:** verificar se as políticas de isenções de tributos ou outros estímulos ou incentivos fiscais foram concedidos na forma legalmente prescrita.

Com essa revisão, passemos à proposta de resolução.

### Proposta de solução

*O TCU auxilia o Congresso Nacional (CN) no exercício do controle externo e exerce uma série de competências próprias. Elas estão enumeradas no art. 71, CF, que lista, dentre outros, a competência para apreciar e julgar contas, realizar inspeções e auditorias, aplicar sanções, apreciar a legalidade de atos de admissão e aposentadoria, fiscalizar a aplicação de recursos federais, sustar ato, fixar prazo para o exato cumprimento da lei.*

*As competências enumeradas nesse dispositivo conferem ao TCU uma série de funções, nomeadamente, consultiva; informativa; judicante; sancionadora; corretiva; de ouvidoria; pedagógica e fiscalizadora.*

*Na função consultiva, são respondidas consultas e emitidos pareceres prévios, que subsidiam o julgamento das contas pelo órgão legislativo. A função informativa consiste em prestar informações ao Congresso Nacional e ao Ministério Público. A função judicante é exercida quando o TCU julga as contas dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição. A função sancionadora consiste na aplicação de penalidades, como a multa. Já a função corretiva objetiva retificar um erro, por meio da expedição de determinações, fixação de prazo para o exato cumprimento da lei e a sustação de atos. O TCU exerce a função normativa ao expedir normas e fixar coeficientes. A função de ouvidoria é exercida ao examinar denúncias e representações. A função pedagógica consiste em emitir orientações. Por fim, por*



meio da função fiscalizadora, o TCU audita, fiscaliza e aprecia os atos administrativos, realizando inspeções e auditorias.

Essa última função é uma das mais conhecidas e importantes. Por meio dela, o TCU realiza diferentes tipos de fiscalização, quais sejam, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Com essas fiscalizações, o TCU verifica a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas de seus jurisdicionados. Por meio do exame da legalidade, o TCU verifica se os atos administrativos foram praticados de acordo com a legislação. Ao examinar a legitimidade, avalia-se o cumprimento da finalidade pública. Pelo exame da economicidade, verifica-se a minimização dos custos empregados, sem o comprometimento da qualidade. Por fim, ao avaliar a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas, o TCU analisa o correto uso dos valores de subvenções sociais e econômicas e se os incentivos fiscais estão em conformidade com seus objetivos e forma legal.

Apesar do exame desses aspectos ser comum aos diferentes tipos de fiscalização, mesmo que com nuances e adaptações, cada espécie possui finalidades específicas. A finalidade da fiscalização financeira é avaliar a legalidade dos atos de arrecadação de receitas e realização de despesas. Assim, o TCU objetiva verificar se as fases da despesa (empenho, liquidação e pagamento) estão sendo cumpridas corretamente e se a arrecadação está ocorrendo em conformidade com as regras respectivas.

Já a fiscalização orçamentária tem o objetivo de acompanhar a execução do orçamento, conforme previsto nas leis orçamentárias. Assim, o TCU investiga se as despesas estão fixadas na Lei Orçamentária Anual e se a receita está seguindo a previsão feita no orçamento.



# ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE: PIRATARIA É CRIME.

Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.



**1** Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.



**2** Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).



**3** Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).



**4** Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).



**5** Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).



**6** Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).



**7** Concurseiro(a) desinformado participa de rateio, achando que nada disso está acontecendo e esperando se tornar servidor público para exigir o cumprimento das leis.



**8** O professor que elaborou o curso não ganha nada, o site não recebe nada, e a pessoa que praticou todos os ilícitos anteriores (pirata) fica com o lucro.



Deixando de lado esse mar de sujeira, aproveitamos para agradecer a todos que adquirem os cursos honestamente e permitem que o site continue existindo.