Estratégia
CONCURSOS

Aul

Lei Orgânica do TCDF p/ TCDF (Analista de TI) - 2019

Professor: Equipe Direito Administrativo, Herbert Almeida

Olá concurseiros e concurseiras.

É com muita satisfação que estamos lançando este **livro digital** sobre a **Lei Orgânica do TCDF** para o concurso de **Analista de TI do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF.**

Antes de mais nada, gostaria de dizer que um enorme prazer poder ministrar um curso de Controle Externo aqui no Estratégia Concursos. Primeiro porque esta é uma disciplina que eu gosto muito. Segundo, porque sou Auditor de Controle Externo (eu trabalho no TCE ES) e, por isso, é muito bom poder contribuir com a aprovação de futuros auditores.

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/23º 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 Controle Externo aqui no **Estratégia Concursos**.

Além disso, tenho três 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 duas paixões são a minha esposa, **Aline**, e meu filhote, **Gael**, que de tão especial foi presenteado com um cromossomosinho a mais.

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

/profherbertalmeida

/profherbertalmeida

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**.[1] 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).

Observação: as videoaulas serão disponibilizadas a partir do começo de abril.

[1] Observação: as videoaulas começarão a ser disponibilizadas ao longo do mês de abril.

Dessa forma, o conteúdo do nosso livro digital será distribuído em **4 aulas**, conforme o seguinte cronograma:

AULA	CONTEÚDO	DATA
Aula 0	1 Natureza	**Disponível**
Aula 1	Competência (parte 1)	**30/03**
Aula 2	Competência (parte 2) e jurisdição	**15/04**
Aula 3	2 Composição. 3 Plenário e Câmaras. 4 Presidente, vice-presidente, conselheiros, auditores e Ministério Público. 5. Serviços Auxiliares do TCDF.	**30/04**

Para acompanhar o nosso curso, é primordial que você tenha em mãos as seguintes normas:

a) **Constituição Federal, arts. 70 ao 75;**[2]

b) **Lei Orgânica do Distrito Federal: arts. 77 ao 86;**

c) **Lei Orgânica do TCDF: Lei Complementar 1/1994;**

d) **Regimento Interno do TCDF: Resolução 286/2016.**[3]

As duas últimas você consegue no site do TCDF. Sugiro que você faça a impressão pelo menos das duas últimas, já que vamos utilizar muito tais documentos.

A aula 0 será mais introdutória, porém relevante. Nesta primeira, vamos abordar em detalhes os controles administrativo, parlamentar, judicial e social. Além disso, já vamos começar a abordar as características específicas dos tribunais de contas.

A partir da aula 1 vamos estudar a Lei Orgânica e o Regimento do Tribunal. Tome cuidado, pois o Regimento antigo (cobrado no último concurso) foi revogado. O nosso curso já vai considerar a redação da Resolução 296/16, que é o novo Regimento Interno do TCDF.

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 ;-)

[2] A CF você obtém no site do Planalto (basta buscar, no Google, pela "Constituição Federal", será a primeira opção).

[3] As normas do DF você pode baixar no seguinte endereço: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/

SUMÁRIO

1 Sistemas de controle 4
1.1 Sistema de controle externo e sistema de controle interno 4
1.2 Sistemas de controle ou sistemas administrativos 5
2 Tribunais de Contas 9
2.1 Tribunais de contas da União, do DF, dos estados e dos municípios 9
2.2 Funções 16
2.3 Natureza jurídica do Tribunal de Contas 31
2.4 Natureza jurídica e Eficácia das decisões 36
3 Discursivas 62
3.1 Resolução exercício da aula anterior 62
3.2 Exercício surpresa 1 64
3.3 Exercício surpresa 2 64
3.4 Exercício surpresa 3 65
3.5 Exercício surpresa 4 66
4 Resumo 67
5 Questões comentadas na aula 69
6 Gabarito 78
7 Referências 78

Nesta aula, vamos estudar os seguintes temas:

1 Natureza

Vamos iniciar a aula falando um pouquinho sobre os sistemas de controle, uma vez que isso é primordial para o acompanhamento do restante do conteúdo, em especial na parte sobre a natureza das decisões.

Esta é a uma aula mais introdutória. A partir da nossa próxima aula, já vamos entrar nos aspectos constitucionais do controle externo. Vamos que vamos!

Acompanhem os nossos exercícios surpresas ao final e não deixem de apreciar os nossos resumos e mapas mentais.

Queria destacar que muitas menções na aula serão feitas em relação ao TCU. Isso porque as questões de provas costumam levar em consideração as determinações da Constituição Federal. Se você analisar, por exemplo, o recente concurso do TCE/MG, notará que, até na discursiva, o Cespe cobrou o tema considerando as prerrogativas do TCU. Dessa forma, faremos às adaptações para o TCDF apenas quando necessário. Porém, a partir da aula seguinte, já faremos mais contextualizações com a LODF e a LO/TCDF.

Bons estudos!

1 SISTEMAS DE CONTROLE

1.1 SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO E SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

A partir de agora, vamos começar a falar um pouco sobre o controle externo no Brasil. Inicialmente, cumpre observar que o Brasil adota o sistema de corte de contas, sendo que a nossa EFS é o Tribunal de Contas da União – TCU.

Vamos, então, começar pela leitura do art. 70, da Constituição Federal, que dispõe que:

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

Há uma série de informações relevantes no mencionado dispositivo, mas primeiramente devemos destacar dois pontos. A primeira é que o **titular do controle externo, conforme até já falamos, é o Congresso Nacional, ou seja, o Poder Legislativo**. Por simetria, nos estados o titular do controle externo é a assembleia legislativa; no Distrito Federal, o titular é a Câmara Legislativa; e, nos municípios, é a câmara municipal (ou câmara de vereadores).

O **sistema de controle externo** da União, no entanto, depende de um órgão especializado, que é o TCU, no âmbito federal. Nesse contexto, o art. 71 outorga ao **Tribunal de Contas da União** – TCU uma série de competências próprias.

Dessa forma, podemos dizer que algumas competências relativas ao controle externo são desempenhadas pelo TCU, outras pelo Legislativo e, por fim, algumas são realizadas em conjunto. Vejamos alguns exemplos:

a) **competências do TCU**: (i) julgar as contas dos administradores públicos (CF, art. 71, II); (ii) apreciar a legalidade dos atos de provimento de pessoal (CF, art. 71, III);

b) **competências do CN**: (i) sustar os atos normativos que exorbitem do poder regulamentar (CF, art. 49, V); (ii) autorizar previamente a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a 2500 hectares (CF, art. 49, XVII);

c) **competência conjunta do TCU e do CN**: (i) a sustação de contratos:[4] primeiro o TCU identifica a irregularidade e determina a correção; se a determinação do TCU não for cumprida, a Corte comunica o CN, que solicitará que o Executivo adote as medidas cabíveis; depois de decorridos 90 dias, se o CN e o Executivo não adotarem as medidas cabíveis, caberá ao Tribunal decidir a respeito (CF, art. 71, IX e §§ 1º e 2º).

Existem várias outras competências, mas optamos por citar apenas estas, por enquanto, para fins de ilustração.

A segunda informação é que a Constituição prevê dois **sistemas distintos de controle**: externo e interno. Este último é realizado dentro de cada Poder. Assim, no âmbito federal, o **sistema de controle interno** é basicamente conduzido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU, no Poder Executivo; e também por estruturas próprias de cada Poder. Oportunamente, voltaremos a conversar sobre o sistema de controle interno.

1.2 SISTEMAS DE CONTROLE OU SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

Este tópico será fundamental para a explanação futura sobre a existência ou não de jurisdição no âmbito dos tribunais de contas.

Os **sistemas administrativos**, ou sistemas de controle, são "*o conjunto de instrumentos contemplados no ordenamento jurídico que têm por fim* ***fiscalizar a legalidade dos atos da administração***".[5]

Assim, os sistemas administrativos são a forma de controle de legalidade e legitimidade prevista no ordenamento jurídico. Isso porque, se não houvesse um sistema de controle, a Administração poderia praticar atos ilegais ou ilegítimos e nada poderia ser feito.

Nesse sentido, a doutrina menciona dois sistemas de controle:

a) ***sistema inglês*** *ou de jurisdição única; e*

b) ***sistema francês*** *– também chamado de contencioso administrativo ou sistema da dualidade de jurisdição.*

O **sistema francês** – ou de **contencioso administrativo** ou **sistema de dualidade de jurisdição** – caracteriza-se pela existência do *Poder Judiciário* e da *Justiça Administrativa*. Dessa forma, os atos da administração pública não são julgados pelo Poder Judiciário, mas sim pelos *tribunais administrativos*. Vale mencionar que os tribunais administrativos também decidem com força de definitividade, fazendo com que suas decisões não possam ser revistas pelo Poder Judiciário. Portanto, o sistema francês é chamado de sistema de dualidade de jurisdição, pois existem dois tipos de órgãos com capacidade para decidir com definitividade: (a) a jurisdição administrativa –

[4] A sustação de contratos, conforme mencionamos no exemplo, ocorre com a participação do TCU e do CN. Porém, tome cuidado, para fins de provas, pois a questão pode se limitar a dizer que "a competência para sustar contratos pertence ao CN", e isso é verdade. Em que pese ocorra a participação conjunta dos dois, o Tribunal identifica a ilegalidade, mas quem efetivamente tem a competência para sustar é o CN. A competência do TCU somente surgirá depois de decorridos 90 dias sem providências. Vamos estudar isso na próxima aula!

[5] Carvalho Filho, 2014, p. 1031.

com competência para decidir as matérias de índole administrativa; (b) a jurisdição comum (Poder Judiciário) – com competência para decidir os demais litígios.

Por outro lado, no **sistema inglês** ou de **jurisdição única** – também chamado de unidade de jurisdição, jurisdição una ou monopólio de jurisdição – todos os litígios, administrativos ou de caráter privado, serão solucionados com força de definitividade na *justiça comum*, ou seja, pelos juízes e tribunais do Poder Judiciário. Assim, *somente* o Poder Judiciário possui **jurisdição** em sentido próprio.

Vale acrescentar que isso não significa que todos os litígios serão resolvidos no Poder Judiciário, uma vez que é possível a solução de litígios no âmbito administrativo. No entanto, essas matérias sempre poderão ser levadas aos órgãos judiciais se uma das partes não concordar com a decisão administrativa.

Além disso, *o sistema não impede que a administração pública realize o controle de legalidade sobre os seus próprios atos*, sendo possível, mesmo neste sistema, que os órgãos administrativos anulem os atos considerados ilegais ou ilegítimos por meio de seu poder-dever de **autotutela**.

No Brasil, é adotado o sistema inglês – de jurisdição única –, por força do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, nos seguintes termos: "**a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito**". Assim, vigora no Brasil o **princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional**, que determina que toda matéria poderá ser levada ao Poder Judiciário para resolução dos conflitos, seja de conteúdo administrativo ou de caráter exclusivamente privado.



O Brasil adota o sistema inglês ou de jurisdição única.

Acrescenta-se, por oportuno, que a Constituição Federal apresenta casos restritos em que a decisão definitiva será dada pelo Poder Legislativo e não pelo Poder Judiciário. Cita-se, como exemplo, a competência do Senado Federal para julgar o processo de *impeachment* (crime de responsabilidade) contra o Presidente da República (CF, art. 52, I), cuja conteúdo da decisão (mérito) não poderá ser revisto pelos órgãos judiciais. Além disso, também não podem ser revistas pelo Poder Judiciário os chamados **atos políticos** do Poder Executivo, como o estabelecimento das políticas públicas ou a sanção ou veto de leis.[6] Essas situações, no entanto, são *excepcionais* e, portanto, não descaracterizam os a existência do sistema de jurisdição única adotado no Brasil.



Sistemas administrativos ou sistemas de controle

[6] Alexandrino e Paulo, 2011, p. 10.

Sistema francês	▪ dualidade de jurisdição ou contencioso; ▪ a administração e o Poder judiciário decidem de forma definitiva; ▪ não adotado no Brasil.
Sistema inglês	▪ jurisdição una (única) ▪ monopólio da jurisdição pertence ao Judiciário, com pequenas exceções – inafastabilidade da tutela jurisdicional; ▪ as decisões administrativas não constituem coisa julgada; ▪ adotado no Brasil.



1. (Cespe – Auditor de Contas Públicas/TCE PB/2018)

Os sistemas de controle são o conjunto de instrumentos contemplados no ordenamento jurídico que têm por objetivo a fiscalização da legalidade dos atos da administração pública.

No Brasil, a CF consagra o sistema de controle

a) contencioso-administrativo, em vista da previsão expressa das competências dos TCs.

b) uno de jurisdição, haja vista que a lei não pode excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

c) inglês, tendo em vista a possibilidade de exercício de função jurisdicional pela administração pública somente em determinadas matérias.

d) dual de jurisdição, tendo em vista que o Poder Legislativo exerce competência jurisdicional e profere decisões com caráter terminativo sobre algumas matérias.

e) francês, diante da possibilidade de revisão de qualquer ato da administração pelo Poder Judiciário.

Comentário:

a) o **sistema do contencioso administrativo**, ou sistema francês, não foi adotado no Brasil. Quanto ao exercício da jurisdição pelas Cortes de Contas, veremos adiante que a doutrina majoritária entende que **as decisões dos tribunais de contas não formam coisa julgada em sentido estrito, mas apenas em sentido formal** – ERRADA;

b) perfeito! O sistema de controle uno de jurisdição, ou unicidade de jurisdição, é adotado no Brasil, por força do disposto no art. 5º, XXXV, da CF, que dispõe que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" – CORRETA;

c) **em sentido estrito, a administração pública não exerce função jurisdicional**, pois as suas decisões submetem-se ao controle judicial – ERRADA;

d) de fato, o Legislativo pode exercer excepcionalmente a função jurisdicional, quando julga o Presidente da República (e algumas outras autoridades) por crime de responsabilidade, nos termos do art. 52, I e II, da CF. Ocorre que esta é uma situação excepcional, que não afasta a existência da jurisdição una no Brasil – ERRADA;

e) a possibilidade de revisão de qualquer ato da administração pelo Poder Judiciário configura, na verdade, a jurisdição una**. O sistema francês, por sua vez, permite que a administração pública também decida de forma definitiva**. Porém, tal sistema não foi adotado entre nós – ERRADA.

Gabarito: alternativa B.

---

2. (Cespe – Analista Ministerial/MPE PI/2018)

São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Essa independência, todavia, não é absoluta porque há institutos de ingerência mútua, como é o caso das medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo, do controle orçamentário realizado pelo Poder Legislativo e da apreciação de ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, entre outras, pelo Poder Judiciário.

A respeito desse assunto, julgue o item subsequente.

A fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos entes públicos, mediante controle externo, compete ao Poder Legislativo, com auxílio dos respectivos tribunais de contas.

Comentário: este é o tipo de questão muito recorrente. O titular do controle externo é o Poder Legislativo, que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas.

Gabarito: correto.

---

3. (Cespe – Auditor Municipal de Controle Interno/CGM João Pessoa/2018)

Cabe ao Congresso Nacional exercer, entre outras competências, a fiscalização contábil da União, mediante controle externo.

Comentário: como titular do controle externo, compete ao CN a fiscalização contábil da União, mediante controle externo. Se você errou a questão, talvez seja porque você ficou em dúvida com o fato de as competências técnicas serem exercidas pelo TCU e a questão ter falado em "fiscalização contábil". Realmente, na prática, quem faz tal tipo de fiscalização é o TCU, mas leia novamente a redação do art. 70, *caput*, da CF:

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

Portanto, o item está realmente correto, já que o Congresso Nacional *exerce* o controle externo. Isso, todavia, não exclui o exercício do controle externo também pelos tribunais de contas.

Gabarito: correto.

---

4. (Cespe – Assessor Jurídico/TCE RN/2015)

Todas as competências dos tribunais de contas são compulsoriamente partilhadas com os demais órgãos integrantes do controle externo.

Comentário: nem todas as competências serão partilhadas com os demais órgãos do controle externo. Isso porque o TCU tem as suas competências, próprias e privativas, ao passo que o Congresso Nacional tem outras atribuições. Portanto, cada um exerce a sua partilha de atribuição sobre o controle externo, um não podendo interferir na atividade do outro. Por fim, existem competências que são desempenhadas em conjunto, como a verificação das despesas não autorizadas, nos termos do art. 72 da Constituição Federal.

Gabarito: errado.

---

5. (Cespe – Analista/MPU/2010)

No setor público, existem dois tipos de controle da execução orçamentária e financeira: o externo e o interno. O exercício do controle interno cabe ao Poder Legislativo.

Comentário: de fato, temos dois tipos de controle da execução orçamentária e financeira. No entanto, o **controle externo cabe ao Legislativo**, ao passo que o controle interno é realizado por estruturas próprias de cada Poder.

Até podemos dizer que o Legislativo também exerce controle interno, quando controle os seus próprios atos. Mas não é disso que a questão está tratando. Logo, devemos lembrar que o controle que o Legislativo exerce, sobre a atuação da administração pública, é chamado de controle externo.

Gabarito: errado.

---

2 TRIBUNAIS DE CONTAS

2.1 TRIBUNAIS DE CONTAS DA UNIÃO, DO DF, DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS

Vimos acima que o controle externo, no sentido empregado pela Constituição Federal, é de titularidade do Congresso Nacional, mas é realizado, em seu aspecto técnico, pelo Tribunal de Contas da União. Porém, a Constituição Federal está se referindo ao âmbito da União.

Por outro lado, o art. 75 da Carta Política dispõe que as normas referentes ao controle externo aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos **Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios**. Este é o chamado **princípio da simetria**, motivo pelo qual as mesmas competências atribuídas ao TCU também são atribuídas aos tribunais de contas estaduais, distrital, municipais ou dos municípios, no que couber.

Mas vamos explicar melhor como isso funciona! No Brasil, existem **33 tribunais de contas**, sendo:

Tribunal	Qtd	Recursos públicos fiscalizados	Titular do controle externo

Tribunal de Contas da União – TCU	1	Federais	CN
Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF	1	Distritais	CLDF
Tribunais de contas estaduais – TCE	26	Estaduais e municipais (regra[7])	AL (estados) ou CM (municípios)
Tribunais de contas dos municípios – TC dos Ms[8] (BA, PA e GO)	3	Municipais	CM
Tribunais de contas municipais – TCM (Rio de Janeiro e São Paulo)	2	Do respectivo município	CM

Primeiramente, temos que esclarecer que **o que define a competência do tribunal é a origem do recurso**. Assim, o TCU é encarregado de fiscalizar os **recursos públicos federais**. Logo, não é o órgão ou entidade em si que atrai a competência do TCU, mas a origem do recurso: se o recurso pertencer à União, caberá ao TCU realizar a fiscalização.

Nesse contexto, a Constituição da República dispõe que compete ao TCU: "fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município" (CF, art. 71, VI). Estes recursos são transferidos voluntariamente pela União, para aplicação por outros entes da Federação. Por exemplo: a União pode firmar um convênio com um município para a construção de uma ponte, transferindo recursos federais, que serão aplicados por órgão ou entidade municipal. Nesta situação, como a origem do recurso é federal, o TCU terá competência para fiscalizar a sua aplicação.

Por outro lado, *se a transferência é obrigatória*, significa que o recurso, a despeito de passar pela conta da União, *não pertence ao ente federal*. Por exemplo: os recursos devidos pelos fundos de participação dos estados – FPE e dos municípios – FPM transitam pela conta da União, mas são recursos dos estados e municípios e, por isso, são transferidos compulsoriamente. Nesse caso, o recurso não será federal, situação que também não ensejará a competência do TCU.

O **Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF**, por sua vez, controla os recursos distritais.

Até aqui, tá tudo muito tranquilo, mas agora a coisa ganha umas especificidades.

Os **tribunais de contas estaduais – TCE fiscalizam os recursos estaduais** e, em regra, também controlam os **recursos municipais**. Por exemplo: o Tribunal de Contas do Espírito Santo controla os recursos do estado e dos municípios capixabas; o Tribunal de Contas de Santa Catarina controla os

[7] Nos três estados que possuem tribunais de contas dos municípios, o TCE fiscalizará apenas os recursos públicos estaduais.

[8] Adotaremos a sigla "TC dos Ms" para tratar dos tribunais de contas dos municípios, ou seja, do órgão estadual que fiscaliza todos os municípios de determinado estado da Federação. Por outro lado, quando tratarmos dos tribunais de contas municipais – órgão municipal que fiscaliza os recursos de um único município –, adotaremos a sigla TCM. Todavia, ressaltamos que estas nossas siglas serão assim adotadas apenas para fins didáticos, sem fundamento oficial. Na prática, os três tribunais de contas dos municípios utilizam, na sua designação, a sigla "TCM" (TCM-BA, TCM-GO e TCM-PA). Portanto, a sigla oficial é a mesma, seja para um tribunal de contas dos municípios (exemplo: TCM-BA) ou para um tribunal de contas municipal (exemplo: TCM-RJ e TCM-SP).

recursos do estado e dos municípios catarinenses; e assim ocorre na maioria (em 23) dos estados da Federação.

Porém, existem três estados no Brasil que possuem dois tribunais de contas: (i) o **Tribunal de Contas do Estado, que controla apenas os recursos estaduais; (ii) o Tribunal de Contas dos Municípios** (chamaremos estes de "TC dos Ms"), que é um órgão estadual encarregado de controlar os recursos de todos os municípios do estado. Esta situação existe nos estados da **Bahia, Goiás e Pará**.

Por exemplo: no estado da Bahia, existe o Tribunal de Contas do Estado da Bahia, órgão estadual que fiscaliza os recursos estaduais; e também existe o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, órgão estadual que fiscaliza os recursos de todos os municípios baianos.

Por fim, existem dois municípios que possuem o próprio Tribunal de Contas. Trata-se do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-Rio de Janeiro) e do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-São Paulo). Os dois **são órgãos municipais e fiscalizam apenas os recursos dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo**, respectivamente.

Logo, no estado de São Paulo, existe o TCE-SP, encarregado da fiscalização dos recursos do estado de São Paulo e dos municípios paulistas, com exceção apenas da capital. O mesmo acontece no Rio de Janeiro. O TCE-RJ controle os recursos do estado do Rio de Janeiro e dos municípios cariocas, exceto os recursos da capital, que são controlados pelo TCM-Rio de Janeiro.

TC dos Ms	TCM
Órgão estadual	Órgão municipal
Controla os recursos de todos os municípios do respectivo estado	Controla os recursos de um único município
Não há vedação a criação de novos	A CF veda a criação de novos
Existem três: BA, PA e GO	Existem dois: Rio de Janeiro e São Paulo (municípios)

JURISPRUDÊNCIA

A Constituição Federal **veda a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais** (CF, art. 31, § 4º). Isso significa que **não podem ser criados novos tribunais de contas municipais**, isto é, novos **órgãos municipais** encarregados do controle dos recursos de um município específico. No entanto, os dois já existentes, quando da promulgação da CF/88, continuam a existir. Por isso, o TCM-Rio de Janeiro e o TCM-São Paulo continuam existindo; mas nenhum outro município brasileiro poderá instituir o seu próprio Tribunal de Contas.

Todavia, a vedação é para um município instituir a sua própria Corte de Contas. Nada impede, por outro lado, que um estado da Federação crie um Tribunal de Contas dos Municípios para fiscalizar

todos os municípios do respectivo estado. Nesse contexto, é bastante esclarecedora a leitura da ementa da ADI 687:[9]

> *A Constituição da República* ***impede que os Municípios criem os seus próprios tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais*** *(CF, art. 31, § 4º),* ***mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituam órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios*** *(RTJ 135/457, rel. min. Octavio Gallotti – ADI 445/DF, rel. min. Néri da Silveira), incumbido de auxiliar as câmaras municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, § 1º). Esses conselhos ou tribunais de contas dos Municípios – embora qualificados como órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1º) – atuam, onde tenham sido instituídos, como órgãos auxiliares e de cooperação técnica das câmaras de vereadores.*

Logo, os estados da Federação que possuem apenas um TCE podem instituir o respectivo TC dos Ms, desmembrando as competências da Corte de Contas Estadual existente.

Beleza, já sabemos que é possível criar um TC dos Ms. Mas agora vamos fazer outra pergunta: um TC dos Ms já existente pode ser extinto?

A resposta é **sim**! Inclusive esta situação ocorreu recentemente. O estado do Ceará possuía um Tribunal de Contas do Estado e um Tribunal de Contas dos Municípios. Todavia, a Assembleia Legislativa do Ceará extinguiu este último, incorporando as suas competências ao respectivo TCE. O tema foi objeto de discussão no STF, que concluiu que (Informativo 883):[10]

> *A CF* ***não proíbe a extinção de tribunais de contas dos Municípios****. Esse é o entendimento do Plenário, que, por maioria, julgou improcedente pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra emenda à Constituição do Estado do Ceará, que extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios desse ente federado. (...) 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****.*

Dessa forma, podemos fazer as seguintes **conclusões**:

*a) a Constituição **veda** que os municípios criem seus próprios tribunais de contas (órgãos municipais);*

b) os dois tribunais de contas de municípios já existentes, na promulgação da CF/88, continuam a existir (TCM-Rio de Janeiro e TCM-São Paulo);

*c) os estados podem instituir tribunais de contas dos municípios – **órgãos estaduais** encarregados do controle das contas de todos os municípios do estado; e*

[9] ADI 687, julgamento em 2/2/1995.

[10] ADI 5.763, julgamento em 26/10/2017, Informativo 883.

*d) os estados **podem extinguir** os tribunais de contas dos municípios, mediante promulgação de Emenda à Constituição estadual, pois a CF não proibiu a supressão desses órgãos.*

Vale lembrar, no entanto, que o titular do controle externo sempre será 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.



RESUMINDO

Sistemas de controle e tribunais de contas no Brasil

Sistema de controle

- **sistema de controle externo**: titular é o legislativo, auxiliado pelo TC;
  - competências do CN (ex.: sustar atos normativos);
  - competências do TCU (ex.: julgar as contas dos administradores em geral – exceto o PR);
  - competências conjuntas (ex.: sustação de contratos).
- **sistema de controle interno**: dentro de cada Poder, mantido de forma integrada.

TCs

TCU	1	Recursos federais
TCDF	1	Recursos distritais
TCE	26	Recursos estaduais e municipais (em regra)
TC dos Ms	3	Recursos municipais (BA, PA, GO)
TCM	2	Rio de Janeiro e São Paulo

Competência

- Origem do recurso

Criação / extinção

- CF veda a criação de novos TCM;
- Os TCM já existentes (Rio e São Paulo) continuam a existir;
- Os estados podem criar novos TC dos Ms ou extinguir os existentes



HORA DE PRATICAR!

6. (Cespe – Auditor de Controle Externo/TCE PE/2017)

Se o estado de Pernambuco tomar empréstimo de banco federal para a realização de uma grande obra, o controle interno dessa operação será realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, ao passo que o controle externo será realizado pelo Tribunal de Contas da União.

Comentário:

Os tribunais de contas dos estados realizam, assim como o TCU, **controle externo**. Além disso, perceba que não houve um convênio ou instrumento deste gênero, mas a concessão de um empréstimo. Logo, o governo do Estado terá que devolver todo o dinheiro, o que significa que, no final das contas, quem "vai pagar" é o próprio estado de Pernambuco. Consequentemente, o controle externo ficará a cargo do tribunal de contas estadual.

Portanto, não confunda a transferência voluntária de recursos mediante convênio, acordo ou instrumento congênere, situação em que o ente que transfere os recursos acabará custeando a atividade, com a tomada de um empréstimo, situação em que os recursos serão devolvidos, nos termos do respectivo contrato.

Logo, a competência para fiscalizar a aplicação do recurso será da Corte de Contas Estadual.

Vale acrescentar, todavia, que o TCU também exercerá um controle, mas não sobre a aplicação do dinheiro. O TCU fiscalizará a atuação do banco (público) federal, para aferir ser as cautelas necessárias para a proteção do erário federal foram observadas. Por exemplo: o TCU pode verificar se as garantias fornecidas foram idôneas para assegurar que os recursos serão devolvidos.

Gabarito: errado.

---

7. (Cespe – Auditor de Controle Externo/TCE PE/2017)

Órgãos auxiliares do Poder Legislativo no exercício do controle externo, os tribunais de contas estaduais exercem, no que se refere à economicidade, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos estados e das entidades da administração direta e indireta.

Comentário:

Os tribunais de contas dos estados exercem o controle externo das entidades da administração direta e indireta estadual. Logo, o item está correto. Vale acrescentar que, em regra, eles também exercem o controle externo dos municípios.

Podemos fazer, porém, uma crítica quanto à expressão "órgãos auxiliares". A doutrina especializada afirma que os tribunais de contas não são órgãos auxiliares do Legislativo. Tal expressão daria sentido de subordinação ou de mero coadjuvante no controle externo. Porém, não é assim que funciona. Ainda que o titular seja o Legislativo, na prática os tribunais de contas é que realmente exercem o controle externo, realizando auditorias e fiscalizações; determinando a correção de atos; aplicando sanções; sustando, quando não atendidos, a execução de atos irregulares, entre outras tantas competências.

Logo, os tribunais de contas "auxiliam" o Legislativo, atuando lado a lado com este, exercendo competências individualmente ou em conjunto com as casas legislativas. No entanto, **não são órgãos auxiliares destas**.

Todavia, essa é apenas uma crítica doutrinária, mas existem diversos textos, e até mesmo decisões de tribunais superiores, que utilizam, de forma inadequada, a expressão "órgão auxiliar". Por isso, a utilização, em provas, não torna o quesito incorreto.

Gabarito: correto.

---

8. (Cespe – Analista de Controle Externo/TCE PA/2016)

No âmbito federal, o titular do controle externo é o Tribunal de Contas da União; no âmbito estadual, é o tribunal de contas do estado.

Comentário: o titular do controle externo é sempre o Legislativo. Dessa forma, podemos resumir a titularidade do controle externo da seguinte forma:

- União: Congresso Nacional;
- estados: assembleias legislativas;
- Distrito Federal: Câmara Legislativa do DF; e
- municípios: câmaras municipais.

Gabarito: errado.

---

9. (Cespe – Analista de Controle Externo/TCE PA/2016)

O TCU, entre cujas competências se inclui o controle das contas do Poder Executivo, é considerado órgão auxiliar do Poder Legislativo federal e do Poder Legislativo distrital.

Comentário: de fato, o TCU realiza o controle das contas do Poder Executivo. Porém, ele é órgão que auxilia o Congresso Nacional. Por outro lado, quem auxilia o Poder Legislativo distrital é o TCDF. Cumpre observar, ainda, que a expressão "órgão auxiliar" é inadequada, mas não costuma ser considerada incorreta em provas.

Gabarito: errado.

---

10. (Cespe – Auditor de Controle Externo/TCE RO/2013)

O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, deve ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).

Comentário: essa não dá para errar. A titularidade do controle externo é do CN, sendo exercida mediante auxílio do TCU (CF, arts. 70 e 71, caput).

Gabarito: correto.

---

11. (Cespe – Técnico de Controle Externo/TCU/2007)

O TCU deve auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo e da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

Comentário: a Constituição Federal outorga ao Congresso Nacional a titularidade do controle externo, determinando a realização da "fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas" (CF, art. 70, *caput*). Ademais, o controle externo, a cargo do CN, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 71, *caput*). Daí a correção do quesito.

Gabarito: correto.

2.2 FUNÇÕES

As **funções dos tribunais de contas** constituem a classificação das competências definidas no texto constitucional e também na legislação infraconstitucional. De forma genérica, todo mundo sabe que é função dos tribunais de contas "controlar" a administração pública. Ocorre que este controle ocorre por diversos mecanismos, expressando fiscalização, julgamento, emissão de opinião, etc. Nesta perspectiva, vamos esclarecer como a doutrina divide as competências dos tribunais de contas em funções.

É lógico que existe uma infinidade de distintas classificações. Por exemplo, Evandro Martins Guerra subdivide as competências das cortes de contas em quatro grupos: (i) função consultiva, informadora ou opinativa; (ii) função contenciosa ou jurisdicional; (iii) função fiscalizadora; e (iv) função sancionadora ou corretiva.

A Prof. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por sua vez, divide as funções do TCU em sete grupos: fiscalização financeira; de consulta; de informação; de julgamento; sancionatórias; corretivas; e de ouvidor.

No site do TCU, constam que o Tribunal exerce as seguintes funções básicas: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Além disso, o documento destaca que algumas de suas atuações assumem o caráter educativo (pedagógico).[11] Vamos adotar esta classificação para sistematização do conteúdo.

É também importante esclarecer que uma mesma atividade pode, simultaneamente, ser enquadrada em mais de uma função. Não só pela própria natureza, como também em virtude de divergência na doutrina. Por isso, temos que sempre acompanhar a essência da atividade para verificar em qual função ela pode ser enquadrada.

Por fim, o rol de competências que vamos mencionar adiante é meramente exemplificativo. Trata-se da relação de funções comumente mencionadas na doutrina, mas outros autores podem classificar o tema de forma distinta ou mencionar funções não abordadas em nossa aula. Daí porque é preciso bastante atenção e um pouco de flexibilidade e de reflexão na resolução de questões.

[11] https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/



2.2.1 Função fiscalizadora

A **função fiscalizadora** (ou *fiscalizatória*, ou *investigatória* ou *de fiscalização*) consiste basicamente nos mecanismos adotados para **verificar** a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades, por intermédio de **auditorias, inspeções, diligências**, etc. Trata-se da principal manifestação, e com certeza a mais evidente para a sociedade, da atividade de controle da administração pública. Com efeito, a função de fiscalização, muitas vezes, permite a realização de outras funções. Por exemplo: a identificação de uma irregularidade em uma auditoria (função de fiscalização) serve de fundamento para a aplicação de sanções (função sancionatória), determinação do exato cumprimento da lei (função corretiva), emissão de recomendações (função pedagógica), e ainda pode impactar no julgamento das contas (função julgadora). Assim, por meio da fiscalização, os tribunais de contas "vigiam" a atuação dos agentes públicos.

Nesse contexto, a função fiscalizadora se expressa, entre outras, pelas seguintes competências:

a) exame, **para fins de registro**, dos atos de admissão **de pessoal** e da concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão (CF, art. 71, III);

b) **realização de inspeções e auditorias** (ou outros instrumentos de fiscalização previstos na legislação) nas unidades administrativas e demais entidades responsáveis por recursos públicos (CF, art. 71, IV);

c) **fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais** de cujo capital social a União participe (CF, art. 71, V);

d) **fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio**, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres (CF, art. 71, VI);

e) fiscalizar atos e contratos, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade (CF, art. 70, *caput*);

f) fiscalizar a aplicação de **renúncias de receitas** (CF, art. 70, *caput*);

g) fiscalizar as **parcerias firmadas com particulares**, como os processos de desestatização, concessão, parcerias público-privadas e parcerias com o terceiro setor; e

h) **fiscalizar o cumprimento das regras constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal**, como o limite de despesa com pessoal; o cumprimento das metas contempladas na lei de diretrizes orçamentárias; etc.

Assim, na fiscalização a Corte de Contas realiza o confronto da realidade (*como foi?*) com a legislação ou outro padrão de controle (*como deveria ser?*). Esse confronto, no entanto, não é exclusivo da função de controle. Por exemplo, o julgamento das contas também enseja uma atividade de confronto entre o que foi realizado e o que consta em lei. Porém, neste último caso, há o objetivo específico de julgar as contas dos administradores, conforme analisaremos adiante.

2.2.2 Função consultiva

A **função consultiva**, também chamada de *função opinativa* ou *função de consulta*, ocorre, basicamente, na emissão dos seguintes documentos:

a) **parecer prévio** sobre as contas de governo;

b) **parecer prévio** sobre as contas de governo de **Território**;

c) **parecer conclusivo sobre despesas não autorizadas**, solicitado pelo Legislativo;

d) **parecer em consulta** formulada por seus jurisdicionados.

O **parecer prévio** é emitido quando o TCU aprecia as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República (art. 71, I). Trata-se de uma opinião técnica da Corte, mas sem caráter vinculante, daí a sua natureza consultiva. A mesma opinião acontece quando o TCU emite **parecer prévio sobre as contas de governo de Território**, que depois será submetido ao Congresso Nacional (CF, art. 33, § 2º).

Na mesma linha, a Comissão Mista de Orçamento – CMO, prevista no art. 166, § 1º, da Constituição, poderá pedir **pronunciamento conclusivo do Tribunal de Contas** sobre indícios de despesas não autorizadas (CF, art. 72, § 1º).

Por fim, a LO/TCU dispõe que compete ao Tribunal **decidir sobre consulta** que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de **dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência** (LO/TCU, art. 1º, XVII). Ao decidir sobre a consulta, o Tribunal apresentará um parecer sobre o caso, que passará a ter caráter normativo (LO/TCU, art. 1º, § 2º). Logo, quando apreciar uma situação concreta, o Tribunal decidirá nos termos constantes no parecer em consulta.

CURIOSIDADE

Evandro Martins Guerra também classifica no âmbito da **função consultiva** a competência prevista no art. 71, III, da Constituição Federal, que trata dos **atos de registro de pessoal** (provimento e concessão de aposentadoria, reforma ou pensão). Segundo o autor, "o Tribunal de Contas irá decidir acerca da legalidade do ato administrativo, agindo de forma pedagógica na orientação dos procedimentos".[12]

No entanto, acreditamos que os atos de registro de pessoal (CF, art. 71, III) enquadram-se de forma mais adequada na *função fiscalizatória*. Isso porque, para o STF, os atos de registro são **atos complexos**. Logo, os tribunais de contas efetivamente participam do ato. Eles não estão sendo "meramente consultados". Até porque, se o tribunal negar o registro, a administração pública não poderá adotar, em regra, medida distinta. Logo, não é uma mera "consulta".

Diferentemente ocorre com o parecer prévio, no qual o legislativo não é obrigado a seguir a opinião do Tribunal. Nesse caso, efetivamente, a Corte foi apenas consultada.

Mesmo assim, optamos por mencionar a divergência, pois às vezes as bancas acabam cobrando a doutrina minoritária também. Além disso, entendemos que não há óbice para considerar uma mesma competência em mais de um grupo de função.

Outra divergência é encontrada na obra de Luiz Henrique Lima. Para o autor, existem duas funções distintas: a *opinativa* e a *consultiva*. Pela primeira, o TCU omite o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República e sobre as contas de Território Federal. Já pela função consultiva, o Tribunal é consultado sobre matérias de sua competência (parecer em consulta) ou sobre a regularidade de despesas, por solicitação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

2.2.3 Função judicante

A **função judicante**, também chamada de *função julgadora*, *jurisdicional* ou *contenciosa*, ocorre quando o Tribunal de Contas **julga as contas** dos administradores, dos responsáveis por recursos públicos ou daqueles que causarem prejuízo ao erário.

De forma esquematizada, o julgamento ocorre basicamente nas seguintes situações:

a) **julgamento das contas dos administradores e responsáveis** por dinheiros, bens e valores públicos (art. 71, II);

b) **julgamento das contas** daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte **prejuízo ao erário público** (art. 71, II);

c) julgar as **infrações administrativas contras as leis de finanças públicas** (Lei 10.028/2000, art. 5º).

[12] Guerra, 2007 (p. 119).

Este último caso envolve infrações como a ausência de divulgação e remessa do relatório de gestão fiscal, a ausência de metas fiscais na proposta de lei de diretrizes orçamentárias, etc. Estas infrações são, assim como as contas, julgadas pelo Tribunal de Contas.

Oportunamente, vamos discutir a existência (ou não) da jurisdição no exercício das competências dos Tribunais de Contas.



As **funções de fiscalização** e de **julgamento** são amplamente relacionadas. Nessa linha, se, durante uma fiscalização, for identificado ***dano ao erário***, o processo de fiscalização será convertido em processo de contas para fins de julgamento.

No mesmo contexto, diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade competente, após esgotar as medidas administrativas, deverá instaurar a **tomada de contas especial**.

Tal procedimento, que estudaremos oportunamente, se desenvolve em duas fases:

- fase interna (**função fiscalizatória**): de caráter instrutório, normalmente realizada dentro do órgão ou entidade público jurisdicionado, mas também pode ser realizada pelo Tribunal, com o objetivo de apurar os fatos para depois remeter o processo ao TCU;
- fase externa (**função judicante**): processada na Corte de Contas, com o objetivo de **julgar as contas**.

Consequentemente, o processo de tomada de contas especial envolve, simultaneamente, as funções de fiscalização (no momento da apuração dos fatos) e de julgamento (no momento em que o Tribunal julga a tomada de contas.

2.2.4 Função sancionadora

A **função sancionadora**, também chamada de *função sancionatória* ou *punitiva*, consiste na aplicação de sanções. Nesse contexto, a Constituição Federal dispõe que compete ao TCU "aplicar aos responsáveis, **em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas**, as **sanções previstas em lei**, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário" (CF, art. 71, VIII). A multa é apenas uma das espécies de sanções. Com efeito, a legislação poderá instituir outras penalidades.

São exemplos de aplicação da função sancionatória:

a) **multa proporcional** ao valor do débito;

b) **multa por**: (a) julgamento das contas irregulares; (b) prática grave infração à norma; (c) ato ilegítimo ou antieconômico; (d) não atendimento de diligência do relator ou de decisão do

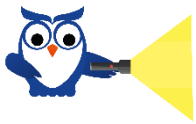
Tribunal; (e) obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas; (f) sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal; (g) reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal;

c) **inabilitação** para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

d) **declaração de inidoneidade** para participar de licitação na administração pública federal.

Ademais, além das penas previstas na Lei Orgânica do Tribunal, existem sanções previstas em outras leis, como por exemplo a multa prevista na Lei 10.028/2000 pelo cometimento de **infrações administrativas contra as leis de finanças públicas**.

Nunca é demais lembrar que a aplicação de sanção **dependerá sempre da concessão do contraditório e ampla defesa**.



Além da multa, quando houver dano ao erário, os tribunais de contas determinarão o **integral ressarcimento ao erário**, ou seja, imputarão o débito aos responsáveis. Porém, o ressarcimento não é sanção em sentido estrito, mas **mera responsabilização civil** destinada a recompor a situação original. Por exemplo: quando um agente causa um dano de R$ 1 milhão aos cofres públicos, a determinação de devolver o valor do dano não é sanção, mas apenas devolução do prejuízo para recomposição do patrimônio público.

Da mesma forma, a **decretação de indisponibilidade dos bens** (LO/TCU, art. 44, § 2º) não chega a ser uma sanção, mas mera medida preventiva destinada a assegurar o ressarcimento dos bens.

No mesmo sentido, a determinação do **afastamento temporário do responsável** que possa dificultar a realização de fiscalização, causar danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento (LO/TCU, art. 44) também não é sanção, mas mera medida preventiva.

Não obstante as nossas considerações, alguns autores consideram tais medidas dentro da função sancionatória.[13]

Logo, de forma resumida, podemos dizer que as seguintes medidas não chegam a ser sanções em sentido estrito, mas podem ser enquadradas na função sancionatória a depender do autor:

- *ressarcimento ao erário;*
- *decretação de indisponibilidade dos bens;*
- *afastamento temporário do responsável.*

[13] Lima, 2017.

2.2.5 Função corretiva

A **função corretiva** decorre da previsão constitucional para que o TCU determine a correção de ilegalidades identificadas. Nesse contexto, a função corretiva abrange as competências para:

- fixar prazo para **adoção de medidas corretivas**, no caso de ilegalidade (CF, art. 71, IX);
- **emissão de determinações**, de caráter obrigatório;
- **sustação de atos** irregulares (CF, art. 71, X).

Também podemos incluir nas medidas corretivas a emissão de **recomendações**, que buscam aperfeiçoar a atuação da administração pública. Tais medidas, porém, enquadram-se de forma mais adequada na função pedagógica, dado o seu caráter facultativo, conforme veremos adiante.

Por fim, também podemos enquadrar nas medidas corretivas o "**controle de constitucionalidade**" que os tribunais realizam, podendo negar a aplicação de lei ou ato normativo que considerar inconstitucional, nos termos da súmula 347 do STF. [14]

Ressalva-se, por oportuno, que o Tribunal de Contas tem competência primária somente para sustar atos. A sustação de contratos compete, em um primeiro momento, ao Congresso Nacional (CF, art. 71, § 1º).

2.2.6 Função informativa

A **função informativa** manifesta-se basicamente nas seguintes atividades:

a) **prestação de informações** sobre fiscalizações e resultados de auditorias e inspeções solicitadas pelo CN, pelas suas casas ou por suas comissões (CF, art. 71, VII);

b) **representar ao Poder competente** sobre irregularidades ou abusos apurados (CF, art. 71, XI);

c) encaminhar ao CN, trimestral e anualmente, **relatório de suas atividades** (CF, art. 71, § 4º);

Outras normas também apresentam situações em que os tribunais de contas prestarão informações aos órgãos públicos. Nessa linha, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que os **tribunais de contas alertarão os Poderes e órgãos públicos quando constatarem** (LRF, art. 59, § 1º)**:**

- **frustração de receita** para o cumprimento de metas da LDO;
- os **gastos com pessoal** ultrapassaram 90% do limite (limite de alerta);
- que os **montantes das dívidas, das operações de crédito e da concessão de garantia** estão acima de 90% do limite;
- que os **gastos com inativos e pensionistas** se encontram acima do limite definido em lei;
- **fatos que comprometam os custos ou os resultados** dos programas ou **indícios de irregularidades na gestão orçamentária**.

[14] Súmula 347 – O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

Ademais, os tribunais de contas também têm o dever **encaminhar**, à Justiça Eleitoral, **relação dos administradores que tiveram suas contas** rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente (Lei 9.504/1997, art. 11, § 5º).

Por fim, ainda dentro do dever de prestar informações, os tribunais de contas submetem-se ao dever constante no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, motivo pelo qual **devem prestar informações à sociedade, nos termos da Lei de Acesso à Informação**. Dessa forma, os tribunais de contas devem manter, na internet, o respectivo portal da transparência (transparência ativa) e ainda devem fornecer as informações solicitadas, quando atendidos os requisitos legais (transparência passiva).

2.2.7 Função pedagógica

Em sua **função pedagógica** (ou *educativa*) o tribunal de contas contribui para a melhoria da gestão pública, **emitindo orientações** e informações aos órgãos públicos. Há uma correlação entre a função pedagógica e as funções consultiva, informativa, normativa, corretiva e sancionadora, uma vez que o desempenho das atribuições das cortes de contas pode ter, simultaneamente, diversas finalidades. Com efeito, todas estas funções têm, no fim, o objetivo de contribuir para o aprimoramento da gestão pública.

De forma mais específica, a função pedagógica se desenvolve pela realização de seminários, divulgação de cartilhas e manuais, realização de cursos e outros eventos educacionais. Além disso, os tribunais podem emitir recomendações, que são sugestões de práticas para o aprimoramento da gestão. Ademais, os tribunais de contas podem emitir recomendações especializadas na realização de auditorias operacionais, que são instrumentos de fiscalização destinados a contribuir para a *performance* da gestão pública.

Vale lembrar que a própria imposição de sanção também tem caráter pedagógica, uma vez que inibe a realização de novas infrações.

2.2.8 Função normativa

A **função normativa** ou **regulamentar**[15] consiste na competência do TCU para expedir **atos** e **instruções normativas** sobre matéria de suas **atribuições e sobre a organização dos processos** que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

Por exemplo: a Constituição Federal instituiu o dever de prestar contas (art. 70, parágrafo único). Consequentemente, o TCU pode emitir uma norma explicando como deve ser realizada essa prestação de contas (os documentos, o meio de remessa, as informações que devem ser juntadas, quem terá as contas julgadas em cada exercício e quem não terá, etc.).

[15] Há bastante controvérsia sobre o sentido da expressão "poder regulamentar". Porém, para provas de controle externo, a discussão é desnecessária, uma vez que a própria LO/TCU dispõe que "Art. 3° Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o **poder regulamentar**, podendo, em conseqüência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade". Portanto, para provas de controle externo, poder regulamentar e poder normativo possuem o mesmo sentido, refletindo uma das funções dos tribunais de contas.

Para Lima, também se inclui na função normativa a competência do TCU de fixar os coeficientes de distribuição dos recursos dos fundos de participação dos estados e dos municípios (FPE e FPM) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI).

2.2.9 Função de ouvidoria

A **função de ouvidoria** consiste na competência de receber e processar denúncias e representações oriundas de diversos ramos da sociedade ou até mesmo dos jurisdicionados ou do controle interno.

Nesse contexto, a função de ouvidoria consiste em receber e processar:

a) **denúncias** de irregularidades ou ilegalidades **formuladas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato** (CF, art. 74, § 2º);

b) **representações** dos órgãos de **controle interno** (CF, art. 74, § 1º);

c) **representações** contra irregularidades nas **licitações e contratos** administrativos (Lei 8.666/1993, art. 113, § 1º).

A função de ouvidoria também se relaciona com outras funções. Por exemplo: uma inspeção destinada a apurar fato relatado em denúncia tem como origem a função de ouvidoria, mas se processa pala função fiscalizatória. Logo, a inspeção nasce com uma representação, mas é apurada por uma fiscalização.

***

RESUMINDO

Funções dos tribunais de contas	
Fiscalizadora	▪ auditorias, inspeções e outros instrumentos de fiscalização; ▪ registro de pessoal; ▪ fiscalização de recursos repassados mediante convênio; ▪ fiscalização dos limites da LRF;
Consultiva	▪ parecer prévio contas PR ou de governo Territórios; ▪ parecer sobre despesas não autorizadas; ▪ consulta;
Judicante	▪ julgamento de contas; ▪ julgamento de infrações contas as leis de finanças públicas;
Sancionadora	▪ multa e outras sanções previstas em lei;

	▪ depende sempre do contraditório e ampla defesa;
Corretiva	▪ emissão de determinações, fixação de prazo para correção; ▪ sustação de atos irregulares;
Informativa	▪ prestação de informações e encaminhamento de relatórios ao Legislativo; ▪ representação ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos; ▪ comunicação de limites da LRF; ▪ informações à sociedade;
Pedagógica	▪ emissão de orientações, realização de eventos de capacitação;
Normativa	▪ emissão de atos e instruções normativas sobre matéria de sua competência;
De ouvidoria	▪ receber denúncias e representações.



12. (Cespe– Auditor Fiscal de Controle Externo/TCE SC/ 2016)

O controle externo foi consideravelmente ampliado pela CF, compreendendo a função, entre outras, de consulta, como, por exemplo, na manifestação do TCU sobre as contas prestadas pelo presidente da República, realizada antes do julgamento dessas contas pelo Congresso Nacional.

Comentário: a **função de consulta se manifesta pela emissão do parecer prévio**, de caráter opinativo, sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. O parecer prévio, todavia, não tem caráter vinculante, servindo apenas de referência para o julgamento realizado pelo Congresso Nacional.

Além disso, a função consultiva também se manifesta pela emissão de pareceres em consultas formuladas pelos jurisdicionados e também pelo parecer emitido sobre despesas não autorizadas, a pedido da Comissão Mista de Orçamento.

Gabarito: correto.

13. (Cespe – Auxiliar Técnico de Controle Externo /TCE PA/2016)

O tribunal de contas que executar atividades de fiscalização sobre os atos de gestão financeira da administração pública exercerá sua função jurisdicional.

Comentário: a fiscalização sobre atos de gestão financeira configura a denominada função de fiscalizatória. A **função jurisdicional**, por outro lado, manifesta-se no julgamento de contas, nos termos do art. 71, II, da CF, ou em outros casos determinados pela legislação.

Gabarito: errado.

---

14. (Cespe – Auditor Federal de Controle Externo/TCU/2013

No uso de sua função sancionadora, pode o TCU, no caso de ilegalidade, fixar prazo para que o órgão ou entidade adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

Comentário: vamos resolver duas questões sobre este assunto. Optamos por resolver esta antes, por parecer mais adequada. A fixação de prazo para que o órgão adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei configura a chamada função corretiva, justamente porque tem o objetivo de corrigir a ilegalidade ou abuso identificado.

Gabarito: errado.

---

15. (Cespe – Técnico Municipal de Controle Interno/CGM João Pessoa/2018)

Em casos de ilegalidade, é permitido ao TCU, no uso de sua função sancionadora, fixar prazo para que o órgão ou a entidade adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

Comentário:

Seguindo a mesma linha da questão anterior esta aqui estaria incorreta. A função sancionatória configura a aplicação de sanções, como a multa ou outras sanções previstas em lei. Ocorre que a banca considerou o item correto, em total contradição ao quesito anterior.

No site do TCU, há um texto que afirma o seguinte: "entre as funções básicas do Tribunal está a função sancionadora (**incisos VIII a XI** do art. 71 da Constituição Federal), a qual configura-se na aplicação de penalidades aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas".[16]

Assim, o inciso IX, que está entre os mencionados acima, dispõe que compete ao TCU "assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade".

No mesmo sentido do texto do TCU, Evandro Martins Guerra[17] agrupa as competências do TCU, constantes nos incisos VIII (aplicar sanções), IX (assinar prazo para correção) e X (sustar o ato impugnado) em um mesmo grupo, que ele chama de "**função sancionatória ou corretiva**". Diferentemente do texto do TCU, porém, ele não menciona a função do inciso XI (representar ao poder competente) no mesmo grupo.

Esta classificação, todavia, segue a doutrina minoritária e, ao nosso ver, parece inadequada, já que a fixação de prazo para corrigir uma irregularidade não configura qualquer tipo de sanção. Por exemplo, se o TCU determinar a anulação de um procedimento licitatório, tal ato, por si, não configurará qualquer sanção.

Ademais, em outro documento, também do site do TCU, a determinação de correção de ilegalidade é classificada como função corretiva.[18] Mesmo assim, sendo uma divergência

---

[16] https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/aplicar-sancoes/

[17] Guerra, 2007 (p. 140-141).

[18] https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2589BC8D301589C84A70760CF

doutrinária, o melhor seria anular o quesito, até porque há uma contradição total com uma questão aplicada pela mesma banca.

Professor, mas o que eu faço agora? Infelizmente, não temos como dar 100% de certeza sobre a resposta para o assunto, já que os avaliadores acabam perdendo a objetividade quando elaboram algumas questões. No meu ponto de vista, até uma futura questão sobre o assunto, devemos considerar, em questões de certo ou errado, que a fixação de prazo pode ser função sancionadora ou corretiva; já em questões de múltipla-escolha, seria mais adequado função corretiva (se fosse para escolher entre uma das duas).

Gabarito: correto.

---

16. (Cespe – Auditor de Controle Externo/TCE RO/2013)

A função dos tribunais de contas é a verificação do cumprimento da regularidade e da execução dos programas sob a responsabilidade dos órgãos e entidades governamentais. Consequentemente, recomendações de caráter gerencial, visando à melhoria dos processos operacionais, cabem exclusivamente à auditoria interna e às assessorias especializadas.

Comentário: recomendações de caráter gerencial inserem-se na função pedagógica do Tribunal de Contas, configurando meio de aprimorar a performance. Logo, não é atividade exclusiva da auditoria interna e assessorias especializadas.

Cumpre observar que os tribunais de contas realizam auditorias de natureza operacional e, portanto, podem avaliar a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da gestão pública, emitindo recomendações para o aperfeiçoamento da administração.

Gabarito: errado.

---

17. (Cespe – Analista Administrativo/ANEEL/2010)

A Constituição Federal de 1988 ampliou consideravelmente as funções do controle externo. Uma delas — a sancionatória — se caracteriza pela aplicação aos responsáveis por perdas, extravios ou outras irregularidades das sanções previstas em lei, entre elas, multa proporcional ao dano causado ao erário.

Comentário: a Constituição Federal dispõe que compete ao TCU "aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário" (CF, art. 71, VIII). Esta é a expressão da função sancionatória, descrita na questão.

Gabarito: correto.

---

18. (Cespe – Técnico Federal de Controle Externo/TCU/2009)

As funções exercidas pelo TCU situam-se no âmbito do controle externo, como um dos aspectos da fiscalização da administração pública, prerrogativa constitucional do Poder Legislativo.

Comentário: vamos entender bem a situação! O titular do controle externo é o Poder Legislativo, que o exerce com o auxílio do TCU, que possui as suas próprias funções, estampadas

principalmente no art. 71 da Carta da República. Portanto, podemos afirmar que o controle externo: (i) é uma forma de fiscalização da administração pública; (ii) que é prerrogativa constitucional do Poder Legislativo, que é o seu titular; (iii) mas que pode ser manifestado no exercício das funções do TCU.

Gabarito: correto.

---

19. (Cespe – Técnico Federal de Controle Externo/TCU/2009)

Com relação à natureza, competência e jurisdição do TCU, julgue os seguintes itens.

A função corretiva exercida pelo controle externo manifesta-se por meio de atos tais como a sustação imediata de contratos considerados irregulares, que deve ser comunicada ao Congresso Nacional, para que este determine as medidas cabíveis.

Comentário: a função corretiva envolve a fixação de prazo para a correção de irregularidades, a emissão de determinações e a sustação de atos irregulares. No entanto, a sustação de contratos é, em um primeiro momento, competência do Congresso Nacional, nos termos do art. 71, § 1º, da CF:

> *§ 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.*

No entanto, se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas, o Tribunal de Contas decidirá a respeito (CF, art. 71, § 2º).

Por fim, perceba que o enunciado tá tratando da competência do TCU; por isso, quando utilizou "controle externo", na verdade seria o controle externo exercido pelo TCU. E a este não compete sustar, de forma imediata, um contrato.

Gabarito: errado.

---

20. (Cespe – Analista de Controle Externo/TCU/2007)

A função judicante é expressa quando o TCU exerce a sua competência infraconstitucional de julgar as contas de gestão dos administradores públicos. Entretanto, no tocante às prestações de contas apresentadas pelo governo federal, compete ao TCU apenas apreciá-las e emitir parecer prévio, já que compete ao Congresso Nacional julgá-las, com base na emissão do parecer emitido pela comissão mista permanente de senadores e deputados.

Comentário: esta questão foi "no detalhe". A **função judicante**, de fato, é expressa quando o TCU julga as contas de gestão dos administradores públicos. Por outro lado, em relação às contas de governo, o TCU exerce a função consultiva ou opinativa, emitindo parecer prévio, sendo que o julgamento será realizado pelo Congresso Nacional.

Além disso, antes do julgamento, as contas de governo recebem um **novo parecer**, emitido pela CMO, que é uma comissão mista de senadores e deputados, nos termos do art. 166, § 1º, I, da Constituição. Por fim, as contas são submetidas ao Congresso para julgamento.

Agora, você deve estar se perguntando: então, por que a questão está errada? Simples, a **competência é constitucional**, e não *infra*constitucional. De fato, ela também consta na Lei Orgânica do Tribunal, mas é mera reprodução do texto constitucional.

Gabarito: errado.

---

21. (Cespe – Procurador Especial de Contas/TCE ES/2009)

Na CF, o controle externo foi consideravelmente ampliado. Nesse sentido, as funções que os TCs desempenham incluem a

a) sancionatória, quando se aprovam as contas dos dirigentes e responsáveis por bens e valores públicos.

b) de julgamento, quando se emite parecer prévio sobre as contas anuais dos chefes de poder ou órgão.

c) de ouvidor, quando se respondem e esclarecem as dúvidas de servidores sobre a aplicação da legislação orçamentária e financeira.

d) corretiva, quando se aplicam multas e outras penalidades aos responsáveis por irregularidades.

e) de fiscalização financeira, quando se registram os atos de admissão do pessoal efetivo.

Comentário:

a) quando aprovam as contas, os tribunais de contas exercem a **função judicante** – ERRADA;

b) a emissão de parecer prévio configura a **função consultiva**. Ademais, o parecer prévio é emitido apenas em relação às contas do chefe do Executivo. De todos os demais chefes de Poder ou órgão há um efetivo julgamento (não há parecer prévio) – ERRADA;

c) na **função de ouvidor**, o Tribunal de Contas recebe denúncias e representações. O esclarecimento de dúvidas é realizado pela emissão de parecer em consulta, que reflete a função consultiva – ERRADA;

d) a aplicação de sanções configura, para a doutrina majoritária, a **função sancionatória**. Vimos acima que há autor que classifica a aplicação de sanção como função corretiva, mas é a corrente minoritária. Ademais, teremos uma resposta adiante mais adequada para a questão – ERRADA;

e) agora sim! A apreciação, para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal e de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pessoal, configura a **função de fiscalização**. Ademais, a professor Maria Di Pietro utiliza a expressão "fiscalização financeira", conforme consta na questão – CORRETA.

Gabarito: alternativa E.

---

22. (Cespe – Assessor Técnico de Controle e Administração/TCE RN/2009)

Uma das funções de competência dos TCs, como definido na CF, é a de ouvidor, caracterizada pelo recebimento de denúncias de irregularidades ou ilegalidades formuladas tanto pelos responsáveis pelo controle interno como por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

Comentário: a Constituição Federal dispõe que "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" (CF, art. 74, § 2º). Ademais, a Carta Política também determina que "os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, **dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União**, sob pena de responsabilidade

solidária" (CF, art. 74, § 1º). Portanto, a função de ouvidor envolve o recebimento de denúncias ou representações oriundas tanto de "cidadão, partido político, associação ou sindicato" ou ainda do controle interno.

Gabarito: correto.

---

23. (Cespe – Analista de Controle Externo/TCE AC/2009)

Considerando as funções dos tribunais de contas, assinale a opção correta.

a) A função opinativa dos tribunais de contas se reveste de conteúdo vinculativo.

b) A função sancionadora ocorre quando os tribunais de contas, por exemplo, efetuam recolhimento da multa proporcional ao débito imputado.

c) A função de fiscalização dos tribunais de contas compreende as ações relativas ao exame e à realização de diligências relacionadas a recursos de alienação dos ativos.

d) O julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores públicos constitui função corretiva dos tribunais de contas.

e) Assiste aos tribunais de contas o poder regulamentar, também chamado de normativo, que, em certos casos, pode ir além de sua competência e jurisdição.

Comentário:

a) a **função opinativa**, como como se depreende do próprio nome, não tem caráter vinculante, uma vez que **representa apenas uma opinião da Corte de Contas sobre as contas do chefe do Executivo ou de governo de Território**. Ressalva-se, todavia, que alguns autores diferenciam a função opinativa (emissão de parecer prévio), da função consultiva (emissão de parecer em consulta e emissão de parecer sobre despesas não autorizadas)**. Quando se referir ao parecer em consulta, a função consultiva terá caráter vinculante, já que será um prejulgamento da tese consultada, possuindo caráter normativo**. Logo, tome cuidado! Se for perguntado de forma genérica, é fato que as funções opinativas e consultivas têm caráter discricionário; porém, lembre-se que há um caso específico em que a decisão terá caráter vinculante (parecer em consulta).

b) os tribunais não "recolhem" multa, eles aplicam a multa. O recolhimento, dentro da execução da receita, é a fase em que os recursos são recolhidos à conta do Tesouro, o que logicamente não é realizado por quem aplica a sanção – ERRADA;

c) a **função de fiscalização** representa realização de auditorias, inspeções, diligências e outros procedimentos de fiscalização com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos, a regularidade dos atos administrativos, a legalidade da alienação (venda) de ativos, etc. Por exemplo, um a transferência do controle acionário de uma empresa pública, por meio da venda de suas ações, é exemplo de alienação de ativos. Tal procedimento passa pelo acompanhamento (fiscalização) dos tribunais de contas – CORRETA;

d) o julgamento das contas é **função judicante**. A **função corretiva**, por outro lado, ocorre quando o Tribunal determina a correção das irregularidades – ERRADA;

e) o poder regulamentar ou normativo não pode extrapolar a jurisdição e competência do Tribunal de Contas – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.

24. (Cespe – Procurador/Ministério Público junto ao TCDF/2002)

Com relação aos tribunais de contas, entre as inovações introduzidas pela LRF, encontra-se a instituição da função cautelar de alertar os demais Poderes ou órgãos nas situações que especifique.

Comentário: por intermédio de sua ***função informativa***, os tribunais de contas informam os órgãos e entidades públicos sobre o cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Por exemplo, os TCs devem informar aos órgãos e entidades públicos que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite. Tal informação tem o caráter preventivo, ou seja, de evitar que seja extrapolado o limite. Daí porque podemos chamá-la também de ***função cautelar***, conforme mencionado na questão, dado caráter preventivo.

Gabarito: correto.

2.3 Natureza jurídica do Tribunal de Contas

2.3.1 Natureza de órgão administrativo

Inicialmente, cumpre observar que o Tribunal de Contas é um **órgão público**, integrante da administração direta, ou seja, é um centro de competências **desprovido de personalidade jurídica própria**. Dessa forma, a personalidade jurídica da Corte de Contas é a da pessoa jurídica de direito público, ou seja, é do ente federativo que integra. Portanto:

- a personalidade jurídica do TCU é a da União;
- dos TCEs e dos TC dos Ms é do estado da Federação correspondente;
- do TCDF é do Distrito Federal; e
- dos tribunais de contas municipais é do município que integra (Rio de Janeiro e São Paulo).

Isso retira, em regra, a capacidade processual dos tribunais de contas. Logo, quem figura em juízo não é o TCU, mas a União, como pessoa jurídica. No entanto, existem situações em que se assegura ao Tribunal de Contas capacidade processual específica para a defesa de suas prerrogativas constitucionais. Nessa linha, o STF já reconheceu a capacidade processual específica do TCU em algumas oportunidades.

JURISPRUDÊNCIA

O STF, ao julgar os MS 25.092 e 25.181, reconheceu a capacidade processual específica do TCU, para defender as suas prerrogativas constitucionais. Na ocasião, discutia-se se o TCU teria competência para fiscalizar as sociedades de economia mista. No julgamento, em questão preliminar, o STF permitiu que o Consultor Jurídico do TCU realizasse sustentação oral em nome do Tribunal. Dada a relevância do assunto, vamos reproduzir um trecho da ementa da decisão:

> *Preliminarmente, por unanimidade, o Tribunal resolveu a questão de ordem formulada pelo Ministro Marco Aurélio, Relator do MS nº 25.181, e decidiu que* ***o Consultor Jurídico do Tribunal de Contas da União pode, em nome deste, sustentar oralmente as razões do Tribunal, quando esteja em causa controvérsia acerca da competência do Órgão****. [...]Plenário, 10.11.2005.*
>
> Por outro lado, para o STJ, os tribunais de contas não gozam de personalidade jurídica ou de legitimidade processual para recorrer dos julgados do Poder Judiciário que reformem (anulem) suas decisões administrativas.[19]

Outra questão relevante sobre a natureza do Tribunal de Contas é se ele integra ou não algum Poder. Apesar de ser chamado um Tribunal, é certo que o Tribunal de Contas não compõe o Poder Judiciário. Logo, não é órgão judicial, mas sim **órgão administrativo**. Até aqui, não há qualquer controvérsia.

2.3.2 O Tribunal de Contas e o Poder Legislativo

No entanto, a discussão fica mais complicada quanto à relação da Corte de Contas com o Poder Legislativo. Existem duas correntes:

*a) o Tribunal de Contas **faz parte** do Legislativo;*

*b) o Tribunal de Contas **não faz** parte do Legislativo.*

A primeira corrente defende que o Tribunal de Contas compõe o Poder Legislativo baseada em uma série de argumentos. Primeiro 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). Além disso, o titular do controle externo é o próprio Legislativo. Por fim, diversas leis abordam o Tribunal de Contas juntamente com o Legislativo, como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta corrente é defendida por autores consagrados, como José dos Santos Carvalho Filho[20].

Além disso, a Emenda Constitucional 95/2006 (Emenda do Teto de Gastos) expressamente dispôs que o Tribunal de Contas faz parte do Legislativo, incluindo o art. 107 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina que será estabelecido limites de gastos individualizados "do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, ***no âmbito do Poder Legislativo***" (ADCT, art. 107, III).

Por outro lado, a outra corrente defende que os tribunais de contas não fazem parte do Legislativo. Na verdade, por esta linha, os Tribunais de Contas têm uma posição semelhante ao do Ministério Público, ou seja, trata-se de órgão constitucional, com atribuições próprias, alheio a estrutura dos três Poderes. As bases desta segunda corrente são, entre outros, os seguintes argumentos:

a) o sistema de tríplice repartição de poderes não mais explica todas as funções estatais;

b) expressamente, a CF não afirma que o TC é órgão do Legislativo;

c) os tribunais não estão subordinados a qualquer dos Poderes, nem mesmo ao Legislativo;

[19] STJ, EDcl no RMS 19.240/RJ, julgado em 6/11/2008.

[20] Carvalho Filho, 2017 (p. 1075)

d) as decisões dos tribunais de contas não podem ser alteradas pelos outros Poderes, mas apenas anuladas pelos aspectos formais;

e) a CF assegura aos TC a autonomia de seus membros, 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.

Nesse contexto, a doutrina enfatiza que o sistema clássico de repartição de competências, defendido pelo Barão de Montesquieu, em *O espírito das leis*, não atende mais à complexidade da sociedade atual. É inimaginável acreditar que o poder, na sociedade, divida-se apenas em três plexos de competência: legislativo, executivo e judiciário. O sistema hodierno é muito mais complexo, motivo pelo qual vários Estados acabam instituindo estruturas autônomas, sem subordinação a qualquer dos Poderes clássicos.

Ademais, a CF expressamente prevê a composição do Legislativo, sem incluir o Tribunal de Contas:

> Art. 44. O **Poder Legislativo** é exercido pelo **Congresso Nacional**, que se compõe da **Câmara dos Deputados** e do **Senado Federal**.

Ora, o texto constitucional é bastante claro: o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional. Este, por sua vez, é formado pela Câmara e pelo Senado. Portanto, expressamente, a Constituição **não coloca o Tribunal de Contas como órgão do legislativo**.

Nesse sentido, o ex-Ministros do STF, Carlos Ayres Britto, advoga que:

> *2.1 Feita a ressalva, começo por dizer que o Tribunal de Contas da União **não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo**. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, litteris: "O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal" (grifos à parte). Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Da sua estrutura orgânica ou formal deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas e o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas, no âmbito das demais pessoas estatais de base territorial e natureza federada.*

Também são esclarecedoras as lições de Odete Medauar, ao explicar que o TC não compõe o legislativo. A autora ainda esclarece que a expressão "com o auxílio", constante no art. 71 da CF, é distinta de "órgão auxiliar". Vejamos os apontamentos da nobre autora:[21]

> *Resta verificar se a Corte de Contas insere-se no âmbito do Poder Legislativo. A expressão com o auxílio do Tribunal de Contas, contida no art. 71 da Constituição Federal, tem gerado certa confusão no tocante aos vínculos entre este e o Legislativo, sobretudo no sentido de considerá-lo subordinado hierarquicamente a tal poder; muito comum é a menção do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o que acarretaria, para muitos, a ideia de subordinação; confunde-se, desse modo, a função com a natureza do órgão. Na verdade, **a Constituição Federal em nenhum dispositivo utiliza a expressão "órgão auxiliar"**; dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido **com o auxílio** do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer controle financeiro e orçamentário da Administração, em auxílio, em apoio, ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização. Tendo em vista que a própria Constituição assegura, ao Tribunal de Contas, as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, **impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo**. Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua*

[21] Medauar, 20147 (p. 153).

> *natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é de instituição independente, desvinculada da estrutura de qualquer dos três poderes. Por conseguinte,* ***o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente.***

A respeito do controle das decisões dos Tribunais de Contas, deixaremos para aprofundar o assunto no capítulo seguinte, quando falaremos da existência (ou não) de jurisdição. Por ora, apenas esclarecemos que não cabe "recurso hierárquico" ao Legislativo contra as decisões dos Tribunais. No exercício do controle externo, a CF outorgou competências do Legislativo, competência do Tribunal de Contas e competências conjuntas dos dois. Porém, um não pode rever a decisão do outro.

No mesmo contexto, o Poder Judiciário não reaprecia, quanto ao mérito, as decisões da Corte de Contas. Cabe ao Judiciário, se identificar alguma ilegalidade, anular a decisão do Tribunal, mas não alterar o seu conteúdo. Se, por exemplo, o Tribunal julgar as contas de um administrador irregulares, não poderá o Judiciário revisar a decisão e considerar as contas regulares. No caso, se identificar uma ilegalidade no julgamento, o Judiciário apenas anulará a decisão.

Além disso, o texto constitucional assegura garantias aos ministros e conselheiros dos tribunais de contas semelhantes aos dos magistrados (CF, art. 73, § 3º) e outorga às cortes de contas "quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional" e competência para se organizar internamente e propor iniciativa de lei sobre matéria de sua competência.

Nesse contexto, Pedro Lenza explica que o Tribunal de Contas não é órgão do Poder Judiciário, pois não consta na lista do art. 92 da CF, mas também não é órgão do Legislativo. Na sequência, o constitucionalista explica que as cortes de contas **gozam das prerrogativas de autonomia e de autogoverno**, o que inclui a **iniciativa reservada** para instaurar o processo legislativo que pretenda alterar a sua organização e funcionamento.[22] Como exemplo, o Tribunal teria iniciativa reservada de projeto de lei para criação ou extinção de cargos, remuneração dos seus serviços auxiliares, e fixação do subsídio de seus membros.[23]

Por fim, o último argumento trata da competência dos tribunais de contas de fiscalizar todos os Poderes. Com efeito, com exceção do Presidente da República, o TCU julga as contas de todos os administradores públicos, até mesmo de autoridades do Legislativo e do Judiciário. Tal atribuição constitucional denotaria, também, a autonomia do órgão em relação aos demais Poderes.

Eu sei que você já deve estar se perguntando: "*tá, professor, mas é do Legislativo ou não?*"

---

[22] Como fundamento, Pedro Lenza menciona os posicionamentos do STF exarados na ADI 1.994, de 24 de maior de 2006 e na ADI 4.418-MC, de 6 de outubro de 2010. A leitura de trecho da Ementa desta última é bastante esclarecedora sobre a autonomia das cortes de contas:

> *1. As cortes de contas seguem o exemplo dos tribunais judiciários no que concerne às garantias de independência, sendo também detentoras de autonomia funcional, administrativa e financeira, da quais decorre, essencialmente, a* ***iniciativa reservada*** *para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, conforme interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se orientado no sentido de reconhecer* ***a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa****, das disposições que, sendo oriundas de proposição parlamentar ou mesmo de emenda parlamentar, impliquem alteração na organização, na estrutura interna ou no funcionamento dos tribunais de contas.*

[23] Lenza, 2017 (p. 689).

Para fins de provas objetivas, podemos dar uma resposta mais "conciliadora". Conforme consta no próprio site do TCU:[24] "não obstante as várias interpretações constitucionais, o entendimento majoritário é no sentido de ser o TCU um **órgão de extração constitucional, independente e autônomo, que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo**".

Portanto, para a maioria das provas, não precisaremos entrar nesta polêmica. Independentemente de ser ou não órgão do Legislativo, o fato é que o Tribunal de Contas possui previsão na própria Constituição, não se submetendo a controle hierárquico ou subordinação do Poder Legislativo.

Em uma prova subjetiva, após apresentar os devidos argumentos, eu consideraria que o Tribunal de Contas **não é órgão do Legislativo**, estando apenas ligado (mas não subordinado) a este para fins meramente formais, como limite de despesa com pessoal, dotações orçamentárias, etc. Este, inclusive, será o posicionamento que adotaremos ao longo deste curso.

2.3.3 Controle do Conselho Nacional de Justiça

O **Conselho Nacional de Justiça** é instância de controle administrativo **do Poder Judiciário**, possuindo previsão no art. 92, I-A, da Constituição Federal. Consequentemente, o CNJ não controla o Tribunal de Contas da União, pois este não faz parte do Judiciário.

O tema já foi levado ao próprio CNJ, que concluiu, no julgamento do Pedido de Providências 248, que "o CNJ não tem competência para regular matéria de tribunais de contas", pois somente os assuntos que dizem respeito aos órgãos do Judiciário podem ser analisados pelo Conselho.[25]

Atualmente, não existe nenhum "conselho nacional" que controle a atuação dos tribunais de contas, de forma semelhante ao que faz o CNJ (no Judiciário) e o CNMP (no Ministério Público). Por esse motivo, tramitam no Congresso Nacional as propostas de emenda à Constituição (PEC) 28 e 146 de 2007, destinadas a criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.



RESUMINDO

Natureza jurídica do TCU

- Órgão público de **natureza administrativa** (sem personalidade jurídica);
- Regra: *sem* capacidade processual, exceto para defesa de suas prerrogativas;
- Não compõe o Judiciário nem o Executivo;
- Predomina o entendimento de que não compõe o Legislativo, apesar das divergências;
- **Não é subordinado** aos órgãos do Legislativo;
- Possui **autonomia** funcional, administrativa, financeira e orçamentária;
- Tem **iniciativa reservada** de lei sobre matéria de organização, estrutura interna e

[24] https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/autonomia-e-vinculacao.htm

[25] http://www.cnj.jus.br/noticias/62946-competia-do-cnj-nengloba-tribunais-de-contas

funcionamento;

- É **órgão de extração constitucional, independente e autônomo**, que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo.
- O TCU auxilia, mas **não é "órgão auxiliar"**, uma vez que tem as suas próprias competências e prerrogativas constitucionais.
- É ligado ao Legislativo para fins orçamentários e fiscais.
- Não se submete ao controle do CNJ.

2.4 NATUREZA JURÍDICA E EFICÁCIA DAS DECISÕES

2.4.1 Natureza jurídica das decisões dos tribunais de contas

Os tribunais de contas são órgãos de natureza administrativa, uma vez que *não* compõem a estrutura do Poder Judiciário. Consequentemente, **as decisões dos tribunais de contas também possuem natureza administrativa**.

Mesmo assim, as decisões dos tribunais de contas, desde que praticadas dentro das regras constitucionais e desde que seja observada a sua esfera de competência, tem **caráter impositivo e vinculante** para a Administração.[26]

Ademais, o processo, perante o Tribunal de Contas, também tem **natureza administrativa**, ou seja, é uma espécie de processo administrativo, devendo seguir as regras dispostas na Constituição Federal, em sua lei orgânica e no seu respectivo regimento, podendo também aplicar, de forma supletiva e analógica, as normas da legislação de processo administrativo[27] ou até mesmo do Código de Processo Civil.[28]

Alguns autores, porém, chamam os processos dos tribunais de contas, relativos às suas funções finalísticas – como nas funções julgadora, fiscalizadora, opinativa, consultiva e de ouvidoria –, de **processos de controle externo**. Portanto, os processos de controle externo seriam uma espécie de processo administrativo, porém regrados por normas próprias, em especial as constantes na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Corte. Ademais, o processo de controle externo se subdivide em processos de contas (contas de governo, contas de gestão, tomadas de contas especiais); processos de fiscalização (auditoria, inspeção, levantamento, monitoramento, acompanhamento); processos de registro de pessoal; processos de denúncia, solicitações do Legislativo e representações; processos de consulta, por fim, processos normativos.[29]

[26] STJ, REsp 464.633/SE, julgado em 18/2/2003.

[27] STF, MS 23.550, julgado em 4/4/2001; Acórdão 3271/2012 – Plenário: "O TCU e os processos de controle externo que por ele tramitam são regidos pela Lei 8.443/1992, com processualística específica, observando a Lei 9.784/1999 de forma subsidiária".

[28] Súmula 103 do TCU: Na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil.

[29] Lima, 2017.

O mais relevante, no entanto, é que o processo perante o Tribunal de Contas deverá observar o **devido processo legal**, com a **concessão do contraditório e da ampla defesa**, conforme exige o art. 5º, LV, da CF.

Contra as decisões do TCU cabe recurso direcionado ao próprio Tribunal. Nessa linha, contra as decisões do relator, do colegiado ou do próprio pleno, caberá recurso que tramitará perante a própria Corte, nos termos da sua Lei Orgânica e de seu Regimento Interno. Nesse contexto, os recursos dirigidos perante a Corte de Contas **possuem natureza de apelação administrativa**, podendo representar uma revisão dos aspectos formais e também do próprio mérito da decisão.

Ademais, ao final da tramitação no Tribunal de Contas, não caberá mais discussão da matéria na via administrativa. A doutrina afirma que tal situação constitui a denominada **coisa julgada administrativa**, isto é, a matéria não mais poderá ser objeto de discussão na esfera administrativa.

Vale acrescentar, ademais, que **não existe hierarquia entre os tribunais de contas**. Assim, uma decisão de um tribunal de contas estadual (ou municipal) não pode ser rediscutida no âmbito do TCU. Por exemplo: um secretário que tiver as suas contas julgadas irregulares por um TCE não poderá recorrer da decisão junto ao TCU. Cada tribunal de contas tem os seus jurisdicionados e as suas competências próprios, inexistindo hierarquia entre eles.

Entretanto, apesar de inúmeras posições divergentes,[30] as decisões dos tribunais de contas **não formam coisa julgada**. Isso porque a matéria decidida nos tribunais de contas pode ser objeto de controle judicial. No Brasil, a Constituição Federal determina que "**a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito**". Esta é a consagração do denominado princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional.

Consequentemente, as decisões do TCU podem ser objeto de **controle judicial**. Porém, tal controle não será pleno, pois **o Poder Judiciário não poderá modificar o mérito da decisão da Corte de Contas**. O controle jurisdicional, nesse caso, estará limitado aos aspectos meramente formais. Assim, o Poder Judiciário não julga um "recurso" em sentido estrito. Será, na verdade, **uma ação nova, autônoma daquela que tramita no Tribunal**, realizada mediante **mandado de segurança** ou **ação ordinária**, independente do processo de contas.

Nesse contexto, o STF já afirmou que "ao apurar o alcance dos responsáveis pelos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas **pratica ato insuscetível de revisão na via judicial, a não ser quanto ao seu aspecto formal ou tisna de ilegalidade manifesta**" (MS 7.280). Portanto, o Judiciário somente poderá anular uma decisão do Tribunal de Contas, em virtude de **irregularidades formais ou ilegalidade manifesta**.

Dessa forma, o controle realizado pelo Poder Judiciário **somente poderá *anular*, mas *não reformar* uma decisão do Tribunal de Contas**. Por exemplo: o Judiciário pode anular decisão do TCU que julgar as contas de um gestor ilegais; porém, não poderá o próprio Judiciário considerar as contas regulares.

[30] Vamos evitar aprofundar as discussões doutrinárias sobre o assunto, por dois motivos: (i) a divergência é ampla e existem inúmeros argumentos, inconclusivos, para ambos os lados; (ii) consequentemente, tal discussão fugiria do objeto do presente trabalho. Logo, vamos "simplificar" as coisas, considerando apenas a corrente adotada em provas.

Assim, algumas situações que podem ensejar a nulidade da decisão do Tribunal de Contas são a falta de contraditório e ampla defesa, ausência de notificação e citação de decisões e atos processuais, quórum incompetente ou até mesmo a incompetência da Corte de Contas para apurar determinadas matérias.

Alguns autores utilizam as expressões "**coisa julgada formal**" e "**coisa julgada material**". A primeira significa que não cabe mais recurso contra a decisão no mesmo processo. A segunda, por outro lado, significa que a matéria não pode mais ser alterada, nem mesmo fora daquele processo, uma vez que a decisão transitada em julgado "faz lei entre as partes".[31] Dessa forma, as decisões dos tribunais de contas, após esgotados os recursos, formam ***coisa julgada formal*, no sentido de que a matéria não poderá ser rediscutida na esfera administrativa**. No entanto, **não formam coisa julgada material, pois podem ser objeto de impugnação judicial.**

Porém, se a pergunta de prova questionar se as decisões dos tribunais de contas formam "coisa julgada" (sem especificar), a resposta deve ser não. Todavia, se falar em "coisa julgada formal", aí podemos dizer que sim!



Há, como vimos, uma corrente que defende que o Judiciário poderá apreciar até mesmo o mérito das decisões dos tribunais de contas. Esta corrente fundamenta-se em vários argumentos, dos quais destacamos:

(i) em virtude do **princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional**, nenhuma lesão ou ameaça de direito poderá ser afastada do controle do Poder Judiciário;

(ii) afirmam que as expressões "**julgar**" e "**jurisdição**", constantes nos arts. 71, II, e 73, *caput*, da CF, foram utilizadas de forma imprópria, não representando o exercício da jurisdição.

Concordamos com a corrente que as expressões "julgar" e "jurisdição" não representam, de fato, a jurisdição em sentido estrito. No entanto, não podemos dizer que isso simplesmente permite ao Judiciário alterar o conteúdo, modificando o mérito de uma decisão das Cortes de Contas. Se este argumento fosse válido, então o Poder Judiciário também poderia rever o julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, cuja competência é do Senado Federal, nos termos do art. 52, I. Ora, lá também consta a expressão "julgar", e sabemos que o Senado Federal não compõe o Poder Judiciário. Nesse caso, no entanto, sabemos que o Judiciário jamais poderá alterar o conteúdo do julgamento realizado pelo Senado, podendo no máximo analisar a decisão quanto ao procedimento.[32]

Outros argumentam que o STF já revisou o mérito de posicionamentos do TCU. Porém, aqui a grande discussão trata do que seria o mérito. Por exemplo, o STF deferiu liminares a favor da Petrobras em processos que discutiam a possibilidade de a estatal utilizar um regime licitatório

[31] Di Pietro, 2017 (p. 918).

[32] Sobre o tema, o STF, ao julgar a ADPF 378 MC, firmou alguns posicionamentos sobre o rito do processo de julgamento por crime de responsabilidade. Logo, o STF demonstrou que pode controlar o rito, mas não o conteúdo do julgamento.

especial definido em decreto. O TCU considerava que o Decreto 2.745/1998 seria inconstitucional, determinando a aplicação da Lei de Licitações nas contratações relativas às atividades não finalísticas da estatal (Acórdão TCU 121/1998; Decisão TCU 156/2000; Acórdão 888/2009). O STF, no entanto, deferiu liminares a favor da Petrobras, permitindo a adoção do Decreto 2.745/1998 (MS 25986, 26410, 27837, 27232, 28745, entre outros).

Porém, o ponto central da discussão seria a constitucionalidade do regime licitatório especial definido para a Petrobras. Nesse caso, sendo o STF o guardião da CF, obviamente que tal matéria, ainda que de forma incidental, poderia ser rediscutida naquela Corte. Portanto, não se trata de invadir o mérito da decisão do TCU, mas de exercer a função precípua do STF de interpretar o texto constitucional.

Portanto, algumas matérias até acabam sendo rediscutidas no Poder Judiciário, mas ainda assim não se trata de uma discussão plena do mérito das decisões dos tribunais de contas. Por exemplo, jamais poderíamos imaginar o Tribunal de Contas julgar uma conta irregular e o Judiciário reapreciar a matéria e dizer que as contas seriam regulares. O que o Judiciário poderia fazer, nesse caso, seria anular o julgamento realizado pelo órgão de contas.

De qualquer forma, fica a ressalva de que o tema não é pacífico e está em constante evolução e discussão.

2.4.2 Competência para o controle judicial das decisões dos tribunais de contas

As decisões do TCU submetem-se a controle realizado pelo próprio Tribunal, em especial por meio dos recursos constantes na Lei Orgânica.

Além disso, uma vez que não configuram coisa julgada material, as decisões do Tribunal podem ser impugnadas judicialmente, mediante mandado de segurança, quando houver violação a direito líquido e certo do jurisdicionado, ou por meio de outros remédios constitucionais cabíveis ou ainda por meio de ação ordinária específica.

A Constituição Federal trata da competência do Poder Judiciário para apreciar ações propostas contra atos dos tribunais de contas da seguinte forma:

- **STF**: mandados de segurança, *habeas corpus*, *habeas data* e mandados de injunção contra atos ou omissões do TCU (art. 102, I, "d" e "q").
- **STJ**: *habeas corpus* contra decisões dos demais tribunais de contas (TCEs, TCDF, TC dos Ms ou TCMs) (art. 105, I, "c");
- **TJs**: mandado de segurança e *habeas data* contra decisões dos demais tribunais de contas estaduais e distritais, conforme previsto na respectiva constituição estadual.

Se, por outro lado, a pessoa em tese ofendida desejar mover **ação ordinária**, nesse caso a tramitação começará perante o **juízo de primeiro grau**. Nesse contexto, o STF já se manifestou que não tem competência para apreciar ação ordinária oposta contra decisão do TCU.[33] Vale lembrar, ademais, que os tribunais de contas não são pessoa jurídica. Justamente por isso não figuram no

[33] STF, AC 2.834/CE, decisão de 13/5/2014.

polo passivo de eventual ação ordinária contra as suas decisões.[34] Por exemplo, se alguém mover uma ação ordinária contra decisão do TCU, o polo passivo será representado pela União, por intermédio da AGU, e não pode intermédio do TCU.

Isso gera duas consequências:

- as **ações ordinárias** contra decisão do TCU tramitarão na justiça federal, iniciante perante o juízo de 1º grau; as ações ordinárias contra decisão dos demais tribunais de contas tramitarão na justiça "comum", ou seja: justiça estadual;
- o TCU e os demais tribunais de contas **não podem recorrer contra decisões judiciais**, limitando-se a emitir nova decisão, escoimada da ilegalidade indicada pelo Judiciário.

2.4.3 Decisões que imputem débito ou multa

A Constituição Federal dispõe que as decisões dos tribunais de contas "**de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo**" (art. 71, § 3º).

Para entender o que é um título executivo, vamos fazer uma breve explanação de como funciona um processo de cobrança de dívidas "no mundo civil". Vamos desconsiderar algumas características do processo, mas tudo isso com o objetivo único de tornar a explicação mais didática possível.

Imagine seguinte a situação: Luana estava dirigindo o seu veículo quando, de repente, João faz uma curva indevida e acerta o carro de Luana, causando danos apenas materiais. Pelas características do acidente, é possível deduzir que João foi o culpado. No entanto, ele se negou a pagar, uma vez que não tinha seguro.

Luana, então, move uma ação judicial, buscando obter o ressarcimento do dano. Ao longo do processo, serão produzidas provas para convencer o juiz de quem é a culpa e também para quantificar o dano. Ao final, o juiz concluiu que o culpado foi João e que ele deveria pagar o valor de R$ 20 mil para Luana. Além disso, o juiz fixou um prazo para que o pagamento fosse realizado.

Este primeiro momento é conhecido como a fase de conhecimento, ou seja, a fase em que o juiz "conhece" a situação, diz que "está certa" e manda a outra parte "pagar" a sua obrigação. A decisão do juiz constitui um **título executivo judicial**.

Porém, imagine que João, mesmo assim, não realizou o pagamento. Neste momento, será iniciada a **fase de execução**. Luana, por intermédio de seu representante, adotará as medidas junto ao juiz para obter o pagamento de forma compulsória. Assim, o juiz poderá determinar a penhora e avaliação de bens com o objetivo de obter o pagamento devido a Luana.[35] Logo, a fase de execução destina-se a "executar" o título executivo judicial obtido na fase de conhecimento.

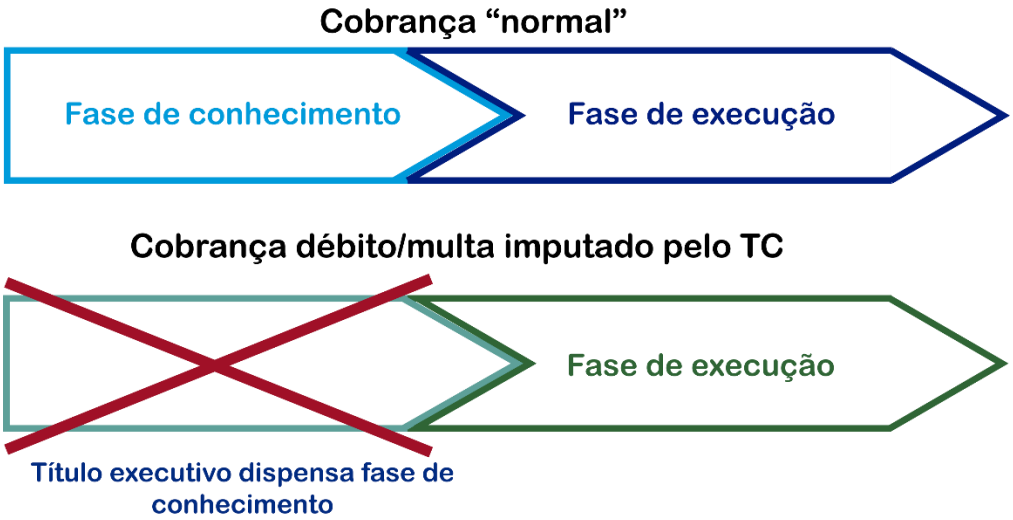
Quando um Tribunal de Contas imputa débito ou multa, a decisão da corte tem eficácia de título executivo, conforme determina Constituição Federal. Trata-se de um **título executivo extrajudicial**, uma vez que é oriundo de um órgão que não compõe o Poder Judiciário. Dessa forma, a dívida

[34] STJ, REsp 504.920/SE, julgado em 4/9/2003.

[35] Código Processo Civil: Art. 523. [...] § 3º Não efetuado tempestivamente o pagamento voluntário, será expedido, desde logo, mandado de penhora e avaliação, seguindo-se os atos de expropriação.

decorrente desse tipo de decisão terá **presunção de liquidez e certeza**, servindo de instrumento para a realização da cobrança.

Consequentemente, se a pessoa condenada não pagar o débito ou a multa no prazo fixado pela Corte de Contas, o processo será encaminhado para as procuradorias competentes para que seja iniciada a cobrança. Esta cobrança, quando chegar ao Poder Judiciário, **não dependerá de fase de conhecimento, ou seja, a procuradoria vai direto para a fase de execução do título**.



Perceba, portanto, que existe uma diferença entre "condenar" alguém e "executar". Isso porque, quando alguém condena, apenas reconhece que aquela pessoa terá que "pagar" alguma coisa. Mas se a pessoa não pagar, haverá a necessidade de cobrar (executar) a decisão.

Agora, precisamos entender como funciona a execução das decisões que imputem débito ou multa.

É firme o entendimento de que os tribunais de contas **não possuem competência para executar as suas próprias decisões**. Assim, se a pessoa não realizar o pagamento no prazo determinado pelo Tribunal de Contas, a ação de cobrança **não será movida pelo TC nem pelo Ministério Público junto ao Tribunal**.

Ademais, nem mesmo lei ou constituição estadual poderá outorgar competência aos tribunais de contas para que executem as suas próprias decisões. O tema, inclusive, já foi objeto de decisão do STF, que decidiu que os tribunais de contas não podem receber a competência para executar as próprias decisões:[36]

> *EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. COMPETÊNCIA PARA EXECUTAR SUAS PRÓPRIAS DECISÕES: IMPOSSIBILIDADE. NORMA PERMISSIVA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, artigo 71, § 3º).* ***Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele****. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto. 2.* ***A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente****. 3. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, artigo 68, XI). Competência não contemplada no modelo*

[36] RE 223.037, julgado em 2 de maio de 2002.

> *federal. **Declaração de inconstitucionalidade**, incidenter tantum, por violação ao princípio da simetria (CF, artigo 75). Recurso extraordinário não conhecido.*

Consequentemente, em se tratando do **débito**, isto é, do valor do ressarcimento devido ao dano causado ao Poder Público, **a ação de ressarcimento compete à procuradoria do ente que sofreu o prejuízo**. Por exemplo: se uma pessoa causar prejuízo à União, os recursos deveriam ser recolhidos ao Tesouro Nacional. Logo, se o pagamento não for efetuado, a ação de ressarcimento será movida pela Advocacia-Geral da União (AGU), por intermédio da Procuradoria-Geral da União (PGU).

Se, por outro lado, o prejuízo for causado a uma outra entidade, será a procuradoria da entidade que moverá a ação. Por exemplo, se o dano for causado a Petrobras, caberá à procuradoria da Petrobras mover a ação de cobrança, sendo que os valores devem ser recolhidos ao patrimônio desta estatal. O mesmo aconteceria com um dano causado à Caixa Econômica Federal: caberia à procuradoria da Caixa mover a ação de cobrança, destinando os valores ao patrimônio desta entidade.

Em relação à **multa**, o caso é um pouco polêmico.

Anteriormente, predominava o entendimento de que a multa seria direcionada aos cofres do ente ao qual pertence o Tribunal de Contas. Por exemplo, se um Tribunal de Contas ***estadual***, em um processo sobre as contas de um secretário ***municipal***, imputasse débito por desvio de recursos do município e simultaneamente aplicasse uma multa ao secretário, a execução seria: (i) quanto ao débito: a competência seria do município (por intermédio de sua procuradoria ou representante legal; (ii) quanto à multa: a competência seria da procuradoria do Estado. Assim, os valores do débito voltariam ao município, dada a natureza de ressarcimento, mas a multa iria para os cofres do estado (unidade da Federação a que pertence o Tribunal de Contas.

Esse entendimento parece ser, inclusive, o que predomina no âmbito dos Tribunais de Contas. Vejamos um exemplo de acórdão do TCU nesse sentido:

EXEMPLIFICANDO

Acórdão 15.733/2018-TCU - 1ª Câmara

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela **Fundação Nacional de Saúde** contra [...][37], em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos por meio do Termo de Compromisso TC/PAC 580/2011 (Siafi 669890);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, em:

9.1. considerar revel [...], para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;

[37] Sempre que colocarmos um exemplo, evitaremos mencionar o nome das pessoas envolvidas. Por isso, sempre colocaremos siglas, "nomes fictícios" ou simplesmente omitiremos o nome para fins de exemplificação.

> 9.2. **julgar irregulares as contas** de [...], com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, III, 'a' e 'd', 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, e **condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada**, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida **à Fundação Nacional de Saúde**, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:
>
> *Data da ocorrência: 5/4/2012*
>
> *Valor (R$): 250.000,00*
>
> 9.3. aplicar a [...] a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, **no valor de R$ 370.000,00 (trezentos e setenta mil reais)**, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao **Tesouro Nacional**, atualizada monetariamente, desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:
>
> 9.4. **autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações**, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992; [...]

No caso acima, a entidade que sofreu o prejuízo foi a ***Fundação Nacional de Saúde - Funasa***.[38] Consequentemente, o **débito**, que é a **devolução** do prejuízo, no valor de R$ 250 mil (fora a atualização e juros), deve ser realizada para os cofres da própria Funasa. Note, portanto, que, no item 9.2, o responsável deve comprovar que fez o recolhimento do valor aos cofres da Funasa. Porém, se ele não pagar no prazo fixado pelo Tribunal, a Funasa, por intermédio de sua procuradoria, deverá mover a ação para fazer a cobrança (execução), utilizando a decisão do TCU como título executivo.

Por outro lado, o valor da multa, no entendimento do TCU, é devido ao cofre do **Tesouro Nacional**. Se a pessoa responsabilizada não quitar a multa no prazo, caberá à Procuradoria-Geral da União, que é um órgão da AGU, realizar a cobrança, movendo, se for o caso, a ação judicial de execução, utilizando a decisão do TCU como título executivo.

Entretanto, o STF vem apresentando um posicionamento um pouco diferente disso. No julgamento do RE 580.943, a Primeira Turma do Supremo entendeu que o estado-membro **não tem legitimidade para promover execução judicial para cobrança de multa imposta por Tribunal de Contas estadual à autoridade municipal**, uma vez que a titularidade do crédito é do próprio ente público prejudicado, a quem compete a cobrança, por meio de seus representantes judiciais. Portanto, restou decidido que caberia ao município – no caso do julgado – a execução do *débito* e da *multa*.[39]

[38] A Funasa é uma fundação pública. Logo, é dotada de sua própria personalidade jurídica. Por isso, possui patrimônio próprio e pode figurar em juízo.

[39] RE 580943 AgR/AC – Primeira Turma, julgamento em 18/6/2013.

O caso, porém, ainda não é pacífico. Inclusive, o STF reconheceu a repercussão geral desse tema, no ARE 641.896. Portanto, o caso ainda será discutido no Plenário do STF para a consolidação do entendimento.

Professor, mas o que eu marco na prova?

Nessa situação, eu adotaria o posicionamento atualmente vigente no STF, ou seja, cabe ao ente beneficiário da condenação a competência para executar o débito e a multa.

Logo, de forma resumida, podemos sistematizar a execução das decisões que imponham débito ou multa da seguinte forma:

Débito / multa	Cofre / Patrimônio	Órgão encarregado da execução
União	Tesouro Nacional	AGU, por intermédio da PGU
Estados, DF	Respectivo "tesouro"	Procuradoria estadual ou distrital
Municípios	Respectivo "tesouro"	Prefeito ou advocacia / procuradoria própria
Demais entidades dotadas de personalidade jurídica	Respectivo patrimônio	Órgão jurídico (procuradoria).[40]

Uma pergunta final que poderíamos fazer sobre este tema seria: "***pode o Ministério Público mover ação para executar decisão de um Tribunal de Contas?***"

A resposta é **não**! O entendimento que prevalece é que nem o Ministério Público "comum" nem o Ministério Público junto do Tribunal de Contas têm legitimidade para mover ação para executar decisão do Tribunal de Contas. O tema já foi discutido no STF, em decisão com repercussão geral, firmando-se a seguinte tese: "**somente o ente público beneficiário possui legitimidade ativa para a propositura de ação executiva decorrente de condenação patrimonial imposta por Tribunais de Contas (CF, art. 71, § 3º)**". Logo, o STF afirmou que o Ministério Público é ilegítimo para propositura da ação executiva decorrente de decisão dos tribunais de contas.



Uma dúvida bastante frequente é se é necessária a inscrição do titulo executivo em dívida ativa para mover a ação de cobrança. Para responder a esta pergunta, precisamos primeiro compreender o que é a dívida ativa.

O conceito de dívida ativa é oriundo da Lei 4.320/1964, que dispõe que os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, **serão escriturados como receita do exercício em**

[40] Atualmente, as procuradorias das autarquias e das fundações públicas federais estão ligadas à Advocacia-Geral da União, por intermédio das procuradorias federais especializadas.

que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias (art. 39, *caput*). Ademais, tais créditos, quando vencidos, ou seja, quando "exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento", serão inscritos, na forma da legislação própria, como **dívida ativa**, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título. Portanto, a dívida ativa é uma dívida que alguém tem com o Poder Público, cujo prazo de pagamento já espirou. A dívida ativa pode ser tributária (decorrente de tributos e respectivos adicionais e multas) ou não tributária (demais créditos).

Logo, a inscrição em dívida ativa é realizada para que os órgãos responsáveis possam ter o controle e possam mover a ação de cobrança.

Ademais, a dívida ativa também é um título executivo extrajudicial, conforme determina o Código de Processo Civil:

> *Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais:*
>
> *IX - a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei;*

Portanto, a cobrança da dívida ativa também independe da fase de conhecimento, já que a sua certeza e liquidez já foi apurada anteriormente pelo Poder Público, gozando os atos administrativos, ademais, de presunção de legitimidade.

Porém, tanto a dívida ativa como a decisão do Tribunal de Contas que impute débito ou multa possuem a natureza de título executivo extrajudicial. Logo, é **dispensável** a inscrição do título fornecido pelo Tribunal na dívida ativa, pois os dois documentos podem ser utilizados diretamente para a execução.

Não obstante, é muito comum a inscrição do título executivo fornecido pelo Tribunal em dívida ativa para fins contábeis e de controle, ainda que ela não seja um requisito para a cobrança.

RESUMINDO

Natureza jurídica e eficácia das decisões	
Natureza das decisões	▪ Decisões de **natureza administrativa**; ▪ Em regra, de caráter **impositivo** e **vinculante** para a administração; ▪ **Processos administrativos** (processos de controle externo); ▪ Formam **coisa julgada administrativa** (coisa julgada formal), mas **não coisa julgada material**; ▪ Submetem-se ao **controle judicial**, no caso de **irregularidades formais** ou **ilegalidade manifesta**;
Controle judicial	▪ Mediante **ação autônoma** (mandado de segurança ou ação ordinária); ▪ Não é apelação, não permite a reforma, mas apenas a **anulação**;

	▪ Para a corrente majoritária, **não avalia o mérito**, mas somente aspectos formais (ex.: ausência de contraditório);
	▪ **Competência**:
	  ▪ MS decisão do TCU: **STF**;
	  ▪ MS decisão dos demais: **TJ**;
	  ▪ Ação ordinária: juízo de primeiro grau (TCU: federal; demais: estadual).

Imputação de débito e multa	▪ **Título executivo** (extrajudicial); ▪ Presunção de liquidez e certeza; ▪ Dispensa a fase de conhecimento na ação de cobrança; ▪ Não é obrigatória a inscrição em dívida ativa**;** ▪ Execução **não cabe ao Tribunal de Contas nem ao Ministério Público**, mas à procuradoria competente. ▪ Recolhimento do débito/multa: entidade que sofreu o prejuízo.

2.4.4 Natureza da fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas

A leitura do art. 70 da Constituição Federal é uma das mais importantes para provas de controle da administração pública. Vamos iniciar, então, pela leitura do mencionado artigo:

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

Dessa forma, a Constituição enumera, desde logo, que o controle da atividade da administração é realizado por meio do **sistema de controle interno** e também pelo **controle externo**, este último de titularidade do Congresso Nacional.

Adiante, o art. 71, por sua vez, determina que "o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do **Tribunal de Contas da União**". Os incisos do art. 71 apresentam uma série de competências, próprias e privativas do Tribunal de Contas da União. Por esse motivo, ainda que o titular do controle externo seja o Congresso Nacional, as fiscalizações previstas no art. 70 são, na maior das vezes, realizadas pelo Tribunal de Contas.

Dessa forma, podemos afirmar que as fiscalizações realizadas pelo Tribunal de Contas, quanto à sua natureza, classificam-se em: **financeira; orçamentária; contábil; operacional e patrimonial** – ***fiscalização FOCOP***. E elas são desempenhadas quando aos seguintes aspectos: **legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas – *LeLEco + Subvenções + Renúncias*.**



A fiscalização **financeira** refere-se ao controle da legalidade dos atos de **arrecadação de receitas e realização de despesas**. Por meio da fiscalização financeira, o órgão de controle poderá acompanhar, por exemplo, se houve a adequada liquidação para efetuar o pagamento de uma despesa pública; ou se as receitas previstas estão sendo arrecadadas da forma correta.

Por outro lado, a fiscalização **orçamentária**, por sua vez, tem o **objetivo de acompanhar a execução orçamentária**. Por exemplo: o Tribunal pode verificar se a despesa realizada foi autorizada na lei orçamentária e se a previsão de receitas está sendo concretizada, se estão sendo efetuados os registros adequados nas rubricas orçamentárias, etc.

Já a fiscalização **contábil** tem o **objetivo de averiguar, por meio de registros e documentos, se os balanços e demonstrativos contábeis refletem as variações econômico-financeiras de seu patrimônio, bem como o resultado financeiro do exercício**, em conformidade com os princípios da contabilidade pública. Por exemplo, o órgão de controle pode verificar se a saída de recursos para fazer frente à aquisição de patrimônio foi devidamente registrada pelo setor contábil (saiu dinheiro, mas entrou patrimônio).

A fiscalização **operacional**, por sua vez, tem o **objetivo de verificar o desempenho dos órgãos públicos**. Trata-se do chamado controle de performance, que verifica, entre outras coisas, a eficiência, economicidade, eficácia, efetividade e equidade da gestão pública. Nesse contexto, 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".

Por fim, a fiscalização **patrimonial** refere-se à devida **guarda e conservação dos bens**, móveis ou imóveis, das entidades públicas. Não são raros os casos em que os bens públicos, principalmente os móveis, simplesmente "desaparecem" ou são danificados por falta de cuidado. Por isso, não basta controlar a realização da despesa da aquisição de bens, é preciso controlar também os cuidados com este patrimônio, se os bens estão devidamente catalogados, qual o estado de conservação, se há controle do material, etc.

TOME NOTA!

Fiscalização	O que é fiscalizado?
Financeira	Arrecadação de receitas e realização de despesas
Orçamentária	Acompanhamento da execução orçamentária
Contábil	Registros e documentos contáveis, tais como os balanços e demonstrações
Operacional	*Performance*, por meio de indicadores de desempenho, para contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública
Patrimônio	Guarda e conservação de bens

Conforme vimos acima, tais fiscalizações serão realizadas mediante os seguintes **aspectos**: legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. O macete para memorizar é "**LeLEco + subvenções + renúncias**".

O controle de **legalidade** decorre do próprio princípio constitucional segundo o qual o administrador público somente pode fazer o que a lei autoriza ou determina. Dessa forma, os atos administrativos, a realização de despesas, os procedimentos administrativos e toda a atuação da administração pública não pode se desviar da lei. Logo, compete ao Tribunal de Contas analisar a *conformidade* do que foi realizado com o que está previsto na legislação.

A **legitimidade**, por sua vez, guarda forte relação com o princípio da legalidade. No entanto, trata-se de um conceito um pouco mais amplo. Não basta o mero cumprimento da lei, deve o agente público alcançar a finalidade da lei, os seus princípios. Um ato administrativo legítimo deve obedecer à lei e também atender aos princípios administrativos, tais como os da moralidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica. Por exemplo: não basta a mera realização de uma licitação pública para a contratação de terceiros; além disso, a administração deve proporcionar um procedimento isonômico e competitivo, para que os interessados possam concorrer objetivamente, apresentando a proposta mais vantajosa para a administração.

A **economicidade** é um padrão de desempenho relacionado à **minimização de custos, sem comprometimento dos padrões de qualidade**. Em uma contratação, por exemplo, o produto a ser adquirido deve ser feito por um valor vantajoso para o poder público, minimizando os gastos, mas sem comprometer a qualidade necessária para a ocasião.

Com efeito, a análise da economicidade, em alguns casos, representa o desempenho da administração. Justo por isso ela poderá envolver diferentes escolhas realizadas pela autoridade pública. Pode-se dizer, dessa forma, que, por intermédio da economicidade, os tribunais de contas realizam um controle de mérito sobre o ato público, porém é um controle limitado. Vale dizer: é possível analisar, entre as várias opções do agente público, qual se mostrou mais econômica.

Consequentemente, o Tribunal de Contas poderá determinar o desfazimento de atos antieconômicos, responsabilizando a autoridade competente.

Isso, todavia, não permite que o Tribunal substitua a atuação legítima da autoridade pública. Diante de duas opções aparentemente econômicas e idênticas ou parecidas, sob um aspecto de razoabilidade, não poderá a Corte de Contas substituir a função do agente público de ponderar a conveniência e oportunidade do ato. Ademais, jamais caberá ao Tribunal determinar a revogação (ou fazê-lo diretamente) de ato administrativo. Logo, há um controle de mérito, porém é um controle bastante limitado.

O Tribunal também deve exercer o controle da **aplicação de subvenções**. Nessa linha, a Lei 4.320/1964 define subvenções como as **transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas**, distinguindo-se como:

- **subvenções sociais**, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de **caráter assistencial ou cultural**, **sem finalidade lucrativa**;
- **subvenções econômicas**, as que se destinem a **empresas públicas ou privadas** de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

Com efeito, a concessão de subvenções sociais tem por objetivo a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica. Por outro lado, as subvenções econômicas têm como objetivo: (a) cobrir os déficits de manutenção das empresas públicas; (b) a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais; ou (c) cobrir as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Enfim, as subvenções são dotações com finalidades sociais ou econômicas. Os destinatários devem prestar contas da aplicação das subvenções recebidas, sujeitando-se à fiscalização pelos órgãos competentes.

Ademais, o controle também abrange as **renúncias de receitas**, que são **políticas de isenções discriminadas de tributos ou outros estímulos ou incentivos fiscais concedidos a determinadas empresa**. As renúncias abrangem benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, compreendendo anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em *caráter não geral*, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que gerem tratamento diferenciado.

Muitas vezes, as renúncias têm o objetivo de gerar o desenvolvimento econômico de determinada região; ou gerar emprego; ou desenvolver um setor econômico específico. No entanto, o controle desse tipo de atividade mostra-se fundamental, uma vez que as renúncias envolvem reduções pois muitas isenções, concedidas a título de desenvolvimento econômico, têm na verdade o objetivo de favorecer grupos “apadrinhados”.

TOME NOTA!

Aspecto	O que é?
Legalidade	Conformidade dos atos e procedimentos com a legislação
Legitimidade	Adequação da atuação administrativa com a legislação, os princípios e o interesse público
Economicidade	Minimização de custos, sem comprometimento dos padrões de qualidade
Aplicação de subvenções	Transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas (sociais ou econômicas)
Renúncias de receitas	Políticas de isenções tributárias ou outros estímulos ou incentivos fiscais concedidos a determinadas empresas

NÃO CONFUNDA!

Um tema interessante, que já foi objeto de provas, é a diferença entre economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Tais indicadores de desempenho são avaliados, em especial, nas auditorias operacionais, cujo objetivo é verificar a *performance* da gestão pública, contribuindo para o aprimoramento da atividade administrativa. Vamos dar uma olhada nestes conceitos, tomando como referência o Manual de Auditoria Operacional do TCU:

- **Economicidade**: é a **minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade**. Logo, refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.
- **Eficiência**: é a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Assim, a eficiência trata do processo de transformação do insumo em produto.

Os conceitos de economicidade e de eficiência são intimamente relacionados, pois o primeiro refere-se à minimização de custos, enquanto o segundo representa a ideia de "fazer mais com menos". Portanto, ambos vão averiguar se os recursos foram adequadamente empregados, com a diminuição de desperdícios.

- **Eficácia** é o grau de alcance das **metas programadas** em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados[41]. Dessa forma, o conceito de eficácia diz respeito

[41] Cohen; Franco, 1993; *apud* BRASIL (TCU), 2010.

à **capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento**, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.

- **Efetividade**: trata do **alcance dos resultados pretendidos**, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (**impactos observados**), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado.

Imagine o seguinte exemplo: uma prefeitura identificou que os índices de educação no município estavam abaixo do esperado. Muitos alunos paravam de estudar antes de concluir o ensino médio e o desempenho daqueles que concluíam esta fase de ensino estavam abaixo da média nacional. Para resolver a situação, o prefeito resolveu investir na construção de três escolas, devidamente informatizadas.

Imagine, ainda, que as escolas foram construídas com a um valor abaixo do esperado. Dessa forma, pode-se dizer que houve **economicidade** (minimização dos custos) e **eficiência** (boa utilização dos insumos).

Além disso, as três escolas foram concluídas no prazo esperado, com a instalação de todos os sistemas informatizados desejados, o que demonstra que houve **eficácia**, já que as metas programadas foram alcançadas.

Por fim, se o índice de evasão escolar diminuir e o desempenho dos alunos que concluírem o ensino médio melhorar, significa que a construção da escola foi **efetiva**, pois os resultados pretendidos foram alcançados. Note: houve um impacto (mudança de realidade) na população, que pode ser atribuído à construção das três escolas informatizadas.



25. (Cespe – Auditor de Contas Públicas/TCE PB/2018)

O TCE/PB aplicou, ao prefeito de um município do estado, multa em razão de ineficiências verificadas e não corrigidas durante o acompanhamento e fiscalização de uma execução contratual, as quais geraram prejuízos ao ente municipal.

Nessa situação hipotética, a execução da multa competirá ao

a) Poder Legislativo municipal, mediante a instauração de processo cognitivo no TJ/PB.

b) TCE/PB, no âmbito do mesmo processo, em atenção ao denominado sincretismo processual.

c) MP, no âmbito do próprio TCE/PB.

d) estado da Paraíba, observando-se as regras para a execução de títulos executivos judiciais.

e) município em consideração, observando-se as regras para a execução de títulos executivos extrajudiciais.

Comentário: vimos na aula que o tema não é 100% pacífico, mas prevalece, atualmente, a tese de que tanto a multa como o débito são executados pelo ente beneficiário da condenação. No caso, caberá ao município a execução, por intermédio do seu órgão de representação judicial. Além disso, a condenação constitui título executivo extrajudicial. Logo, o município deverá observar as regras de execução desse tipo de título (letra E).

Ademais, a execução não cabe ao Legislativo, TCE ou MP. Por isso, as letras A, B e C estão erradas. Quanto à letra D, a execução não caberá ao estado, seguindo a linha de entendimento do STF. Ademais, o título é extrajudicial, pois é oriundo de um Tribunal de Contas, que não faz parte do Poder Judiciário.

Gabarito: alternativa E.

---

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

Proferidas por meio de acórdãos nos quais são consubstanciados os julgamentos de contas e de processos oriundos de fiscalizações, as decisões do TCU

a) são irreformáveis pelo Poder Judiciário, uma vez que o TCU é cúpula da jurisdição administrativa, que não se confunde com a jurisdição do Poder Judiciário.

b) são reformáveis pelo Poder Judiciário, por meio de recurso extraordinário interposto para o STF.

c) são reformáveis pelo Poder Judiciário, por meio de recurso especial interposto para o STJ.

d) estão sujeitas ao controle do Poder Judiciário, por meio de mandado de segurança de competência originária do STJ.

e) estão sujeitas ao controle do Poder Judiciário, por meio de mandado de segurança de competência originária do STF.

Comentário:

a) o Brasil adotou o **sistema de jurisdição una**, logo não existe "cúpula da jurisdição administrativa". No Brasil, para a doutrina majoritária, só existe a jurisdição do Poder Judiciário, com poucas exceções constitucionais – ERRADA;

b) e c) as decisões do TCU **não podem ser objeto de reforma**, ou seja, não podem ser alteradas pelo Poder Judiciário. Somente caberá o controle quanto à legalidade, permitindo a anulação, mas não a reforma – ERRADAs;

d) de fato, cabe mandado de segurança, mas a competência originária não pertence ao STJ – ERRADA;

e) agora sim! Uma forma de controlar a decisão do TCU é mediante **mandado de segurança**, cuja competência para apreciação é do **STF**, na forma do art. 102, I, "d" – CORRETA.

Gabarito: alternativa E.

---

27. (Cespe – Técnico Municipal de Controle Interno /CGM João Pessoa/2018)

O Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar e subordinado ao Poder Legislativo, cabendo-lhe a prática de atos de natureza administrativa concernentes a fiscalização.

Comentário: o Tribunal de Contas **não é subordinado ao Legislativo**. Pode até existir dúvida se ele pertence ou não ao Legislativo, mas não existe dúvida de que a Corte não é subordinada a qualquer casa deste Poder. Ademais, o TC auxilia o Poder Legislativo no exercício do controle externo, desempenhando atribuições próprias, de natureza administrativa.

Gabarito: errado.

---

28. (Cespe - Auditor Estadual/TCM BA/2018)

O controle financeiro exercido pelo Poder Legislativo e pelo tribunal de contas compreende

a) a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa.

b) a economicidade, a fim de verificar a boa utilização dos recursos públicos sem envolver questões de mérito.

c) os sistemas de controle externo, o qual compete ao Poder Legislativo com o auxílio da Controladoria Geral da União.

d) a legitimidade das despesas independentemente da ordem de prioridade estabelecida no plano plurianual.

e) a avaliação da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Comentário:

a) o controle financeiro trata da legalidade dos atos de **arrecadação de receitas e realização de despesas**. Por exemplo, o órgão de controle poderá verificar se a despesa pública seguiu as exigências da legislação – CORRETA;

b) a **economicidade** realmente verifica a boa utilização dos recursos públicos, uma vez que busca aferir a minimização de custos, sem perder a qualidade exigida. Por meio deste exame o controle externo **poderá analisar algumas questões de mérito**, como por exemplo se a autoridade adotou a opção mais econômica entre outras condutas igualmente viáveis. Trata-se, portanto, de um controle de mérito, porém de forma limitada, eis que o órgão de controle não poderá "substituir" o administrador – ERRADA;

c) o sistema de controle externo compete ao CN, com o auxílio do TCU – ERRADA;

d) o plano plurianual é um plano de médio e longo prazos. Logo, ele serve "de norte" para os planejamentos anuais, sendo que as suas prioridades devem ser observadas – ERRADA;

e) a opção foi dada como incorreta, levando em consideração a redação da CF, que dispõe que o sistema de controle interno terá por finalidade: "comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, **bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado**" (CF, art. 74, II). Logo, tal competência é do sistema de controle interno, e não do sistema de controle externo. Porém, os tribunais de contas também podem apreciar a aplicação de recursos por entidades de direito privado, em especial quando houver omissão no dever de

prestar contar ou prejuízo causado ao erário. No entanto, de forma literal, é uma atribuição do sistema de controle interno – ERRADA.

Gabarito: alternativa A.

---

29. (Cespe – Analista de Gestão/TCE PE/2017)

Conforme previsto na Constituição Federal de 1988, o controle externo é competência do Poder Legislativo, que o exerce mediante auxílio do Tribunal de Contas da União, órgão subordinado àquele Poder.

Comentário: nunca é demais lembra: o TCU não é subordinado ao Congresso Nacional. O Legislativo é o titular do controle externo, mas não tem competência para rever decisões do Tribunal de Contas.

Gabarito: errado.

---

30. (Cespe – Auditor de Controle Externo/TCE PE/2017)

Decisão de tribunal de contas estadual de impor multa a responsável por irregularidades no uso de bens públicos possui eficácia de título executivo e pode ser executada por iniciativa do próprio tribunal de contas do estado ou do Ministério Público local.

Comentário: a decisão que impor débito ou multa realmente tem eficácia de título executivo. Porém, a execução do título não compete ao Tribunal de Contas nem ao Ministério Público (seja o comum ou o de contas). A execução caberá à procuradoria competente.

Gabarito: errado.

---

31. (Cespe – Analista de Controle Externo/TCE PE/2017)

O TCU não possui competência para executar decisões próprias que impliquem imputação de débito ou de multa.

Comentário: tranquila! A execução dos títulos executivos decorrentes de imposição de débito ou aplicação de multas não compete ao Tribunal de Contas, mas às procuradorias / departamentos jurídicos. O débito relativo ao dano ao erário e a multa aplicada serão executados pela procuradoria do órgão lesado. Por exemplo, se a União sofreu um dano, a AGU, por intermédio da PGU, terá competência para executar a decisão; por outro lado, se a Caixa Econômica for quem sofreu o dano, o departamento jurídico da Caixa é que moverá a ação de execução.

Gabarito: correto.

---

32. (Cespe – Analista Judiciário/TRF 1/2017)

O controle externo a cargo do Congresso Nacional é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, que possui a atribuição, de natureza jurisdicional, de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis pela gestão do dinheiro público.

Comentário: esta questão é muito importante e nos mostra que teremos que "respirar" bastante ao responder questões sobre o tema.

Para a doutrina majoritária, realmente o TCU **não exerce ato de natureza jurisdicional**, em sentido estrito, nem mesmo quando julga as contas dos administradores e demais responsáveis pela gestão de recursos públicos. Tais decisões ainda que configurem coisa julgada formal, não são coisa julgada em sentido material, uma vez que podem se objeto de controle judicial.

Perceba que não existe nenhum "outro erro" na questão. Portanto, só podemos concluir que o Cespe considerou que o TCU não exerce ato de natureza jurisdicional.

Mas não podemos dizer que este é um entendimento consolidado, conforme vamos analisar na próxima questão.

Gabarito: errado.

---

33. (Cespe – Técnico de Controle Externo/TCU/2007)

O TCU tem atribuições de natureza administrativa; porém, quando julga as contas dos gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos, exerce sua natureza judicante. Mesmo assim, não há consenso na doutrina quanto à natureza do tribunal.

Comentário: agora, a banca considerou a questão como correta. Porém, veja que, mesmo que haja contradição com a questão anterior, dá para ver como a banca seguiu a linha dos autores mais ligados à área de controle. O avaliador afirmou:

- o TCU tem atribuições de natureza administrativa: isso é fato!
- quando julga as contas, ele exerce ato de natureza judicante: aqui há muita divergência;
- não há consenso quanto à natureza do Tribunal: isso também é fato.

Talvez, tivesse sido melhor falar em "função judicante", o que seria verdadeiro, no sentido que o TC exerce a função jurisdicional, judicante ou contenciosa quando julga as contas.

Para fins de prova, devemos ficar atentos. A questão anterior é mais recente, porém esta última é específica de um concurso da área de controle. Talvez, tenhamos que analisar mais pelo contexto da questão. Temas como esta última, que abordam algumas divergências, são considerados como corretos; porém, quando a questão é categórica, como o exercício anterior, acaba sendo considerada incorreta.

Gabarito: correto.

---

34. (Cespe – Auditor/TCE PR/2016)

Com referência às funções dos tribunais de contas, bem como à natureza jurídica e à eficácia das suas decisões, assinale a opção correta.

a) As ações de um tribunal de contas relativas às diligências para confirmar o real benefício socioeconômico das renúncias de receitas integram a função conhecida como investigatória, ou de fiscalização financeira, ou, ainda, simplesmente, fiscalizadora.

b) O MP não tem legitimidade para propor ação de execução de título extrajudicial oriundo de TCE, pois a recuperação dos valores inquinados como débitos e multas pecuniárias só pode ser efetivada pelo próprio TCE ou pela AGU.

c) Como relator, compete ao conselheiro determinar, em caráter de urgência, que as medidas liminares acautelatórias sejam submetidas a referendo do órgão colegiado mediante a inclusão em pauta na sessão subsequente à decisão exarada.

d) Os tribunais de contas, como corporações administrativas autônomas que assistem ao parlamento e ao governo, não têm subordinação a nenhum poder, ou seja, não são órgãos do Poder Legislativo. Contudo, admite-se uma única exceção: suas decisões podem ser reformadas pelo Conselho Nacional de Justiça, já que o STF não tem competência para regular matéria relacionada às referidas cortes de contas.

e) Conforme determina a CF, no particular, as decisões do TCU que impliquem reconhecimento de débito ou imputação de multa terão eficácia de título executivo. No entanto, com prejuízo do princípio da simetria, decisões de igual teor originárias dos TCEs e dos TCMs não têm tal eficácia, já que as leis estaduais são silentes em qualificar a eficácia das decisões prolatadas por esses tribunais.

Comentário:

a) a **função fiscalizadora**, também chamada de *fiscalizatória*, ou *investigatória* ou *de fiscalização*, compreende a realização dos procedimentos de fiscalização, tais como auditorias, inspeções, monitoramentos, acompanhamentos e levantamentos. Dessa forma, quando o Tribunal de Contas faz uma diligência para apurar os benefícios de uma renúncia de receitas, a Corte estará desempenhando justamente a sua competência de fiscalização – CORRETA;

b) de fato, o entendimento atual é de que **o Ministério Público** (nem o "comum" nem o junto ao Tribunal de Contas) **não tem competência para executar o título executivo** decorrente de decisão do Tribunal que impute débito ou multa. Porém, **o TCE também não tem tal atribuição**. Além disso, a AGU executa os títulos decorrentes de decisão do TCU, que imputem débito relativo a danos causados à União, ou de multas aplicadas pela Corte de Contas Federal. Por outro lado, as decisões dos TCEs serão executadas pelas procuradorias dos estados, municípios ou de outras entidades, conforme o caso – ERRADA;

c) a alternativa cobrou uma questão específica sobre o Regimento Interno do Tribunal relativo ao concurso (TCE PR). Em geral, os regimentos dispensam a inclusão em pauta das decisões que concederem medidas cautelares. Elas devem ser submetidas ao colegiado independentemente de inclusão em pauta. Porém, comentaremos o assunto em aula específica – ERRADA;

d) o entendimento majoritário, de fato, é de que **os tribunais de contas não compõem qualquer Poder**, funcionando como um órgão independente, nos mesmos moldes do Ministério Público. Todavia, **os TCs não se submetem ao CNJ**, já que este exerce suas atribuições apenas sobre órgãos do Poder Judiciário. Ademais, as decisões dos tribunais de contas realmente **não podem ser reformadas pelo Judiciário**, mas podem ser ***anuladas*** em caso de vício formal ou grave ilegalidade – ERRADA;

e) as decisões do TCU que impliquem débito ou multa, por expressa determinação constitucional, têm eficácia de titulo executivo (CF, art. 71, § 3º). Tal atribuição também se aplica aos demais tribunais de contas, **por aplicação da simetria** prevista no art. 75 da CF – ERRADA.

Gabarito: alternativa A.

35. (Cespe – Procurador de Contas/Ministério Público junto ao TCU/2015)

A propósito do controle externo utilizado na organização do Estado democrático, assinale a opção correta.

a) Será legítima ação de execução proposta por tribunal de contas estadual contra o chefe do Poder Executivo municipal para cobrança de crédito baseada em título executório extrajudicial procedente de decisão condenatória proferida pela própria corte de contas.

b) O Poder Legislativo, mediante a investidura de jurisdição federal, pode dividir a titularidade do controle externo com o Congresso Nacional e com as demais cortes de contas, em especial, com o TCU.

c) O controle externo exercido pelo Poder Legislativo tem natureza política e está sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do tribunal de contas, que, dependendo da natureza do achado, poderá decidir-se pela via administrativa ou, pela via jurisdicional.

d) O TCU desempenha autonomamente parte de suas competências conformadas constitucionalmente; as demais competências são exercidas, quando cabível, sob o regime de obrigatória atuação conjugada com o Congresso Nacional.

e) O TCU, no âmbito de sua jurisdição, pode, em razão de sua competência normativa, expedir normas gerais e abstratas com base em lei sobre matérias de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando os intervenientes ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

Comentário:

a) os tribunais de contas não têm legitimidade para mover ação destinada a execução de suas próprias decisões. No caso da questão, a ação terá que ser movida pela procuradoria do município – ERRADA;

b) a titularidade do controle externo é do Poder Legislativo, inexistindo previsão para a sua "divisão" – ERRADA;

c) o controle externo, quanto ao aspecto político, realmente é desempenhado pelo Legislativo. Por outro lado, quando o controle externo é desempenhado pelo Tribunal de Contas, o caráter será técnico. Ademais, a natureza da atuação do TC é administrativa, inexistindo atuação jurisdicional em sentido estrito – ERRADA;

d) as competências do controle externo podem ser subdivididas em três grupos: (i) competências do TCU; (ii) competências do Congresso Nacional; (iii) competência conjuntas. Logo, excluindo-se as competências autonomamente desempenhadas pelo TCU, nas demais haverá a participação do Congresso Nacional – CORRETA.

e) aos tribunais de contas assiste, de fato, o poder normativo para expedir normas sobre a sua área de atuação. Por exemplo, uma Corte de Contas pode expedir uma norma sobre a preparação, apresentação e processamento dos processos de prestação de contas anuais. Todavia, os atos normativos obrigam os **jurisdicionados**, ou seja, as pessoas sujeitas à competência da Corte, e não aos "intervenientes" – ERRADA.

Gabarito: alternativa D.

36. (Cespe – Procurador do Ministério Público/TCDF/2012

As decisões dos TCs não são imunes à revisão judicial, mas, quando imputarem débito ou multa, constituirão título executivo extrajudicial.

Comentário: as decisões dos TCs não formam coisa julgada material e, por isso, podem ser objeto de discussão judicial, em virtude da aplicação do princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional. A expressão revisão, no entanto, é adotada no sentido de "controlar", sendo que deste controle poderá ensejar a anulação da decisão da Corte de Contas quando identificada irregularidade formal ou ilegalidade manifesta, como a ausência de contraditório e ampla defesa. Todavia, vale reforçar que o Judiciário não poderá reformar a decisão do TC, ou seja, não poderá alterar o seu conteúdo. Ou deixa como está, ou anula a decisão. Por fim, as decisões que imputem débito ou multa, de fato, constituem título executivo extrajudicial (CF, art. 71, § 3º).

Gabarito: correto.

---

37. (Cespe – Procurador do Ministério Público de Contas/TCE BA/2010)

O papel dos tribunais de contas, no exercício do controle externo, deve restringir-se à função especializada jurisdicional ou contenciosa.

Comentário: primeiramente, há a grande discussão se os tribunais de contas exercem ou não jurisdição, prevalecendo o entendimento de que não, uma vez que as suas decisões podem ser objeto de controle judicial. No máximo, elas produzem coisa julgada administrativa, ou coisa julgada formal, mas não em sentido material. Só isso, já tornaria o quesito incorreto.

Além disso, eles não se restringem a julgar, uma vez que eles também exercem outras funções, como a fiscalizatória, consultiva, sancionatória, etc.

Gabarito: errado.

---

38. (Cespe – Procurador/TCE BA/2010)

A execução das decisões que resultem em imputação de débito ou multa cabe aos tribunais de contas.

Comentário: não temos mais dúvida nesta. A execução das decisões dos tribunais de contas que imputem débito ou multa compete à **procuradoria** do ente que sofreu o dano.

Gabarito: errado.

---

39. (Cespe – Procurador Especial de Contas/TCE ES/2009)

O controle externo, a cargo do Poder Legislativo e do TC, classifica-se em político e técnico. Com relação a esse assunto, à luz das disposições constantes na CF, assinale a opção correta.

a) O controle externo, nos munícipios, é exercido pelas respectivas câmaras municipais, com o auxílio dos TCs de âmbito estadual, salvo no caso dos munícipios que têm TCs próprios.

b) A fiscalização, sob o aspecto da legitimidade, é de âmbito do controle político e, portanto, fora do alcance do TC.

c) O controle financeiro, introduzido pela CF, permite verificar se os objetivos foram atingidos, se os meios utilizados foram os mais adequados e se foi obtido o menor custo possível.

d) O exame da economicidade permite verificar se uma obra ou serviço foi realizado ao menor custo possível, diferentemente da eficiência, que tem como foco o custo adequado, razoável e pertinente.

e) A avaliação da relação custo-benefício, pela sua transcendência, está circunscrita ao controle político, razão pela qual ultrapassa as competências dos TCs.

Comentário:

a) em relação ao controle externo municipal, a Constituição Federal dispõe que:

> *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.*

Logo, o controle externo municipal é de titularidade das câmaras municipais, cabendo ao TCE, em regra, prestar-lhes o auxílio. Porém, quando houver um TC dos Ms ou um TCM, estes é que prestarão o auxílio. O "salvo", no final da questão, não se refere à titularidade do controle externo, que é sempre das câmaras municipais, mas sim ao órgão que presta o auxílio (em regra é o TCE, mas pode ser um TC dos Ms ou TCM) – CORRETA;

b) o controle do TC envolve a legalidade, legitimidade e economicidade. Logo, o controle da legitimidade está dentro da esfera de competência do TC – ERRADA;

c) o **controle financeiro** verifica a execução de despesas e arrecadação das receitas. O controle mencionado na questão é o **operacional**, que avalia o desempenho a partir de indicadores de **eficácia** (verificar se os objetivos foram atingidos), de **eficiência** e **economicidade** (se os meios utilizados foram os mais adequados e se foi obtido o menor custo possível, sem comprometer a qualidade) e também da **efetividade** (avaliação dos resultados) – ERRADA;

d) não se trata simplesmente de obter o menor custo. Trata-se, na verdade, do menor custo, sem comprometimento dos padrões de qualidade – ERRADA;

e) a CF atribuiu aos tribunais de contas a competência para avaliar a economicidade, sem falar que a eficiência também é um princípio constitucional (C, art. 37, *caput*). Logo, o TC pode sim avaliar a relação custo-benefício dos gastos públicos – ERRADA.

Gabarito: alternativa A.

---

40. (Cespe – Analista Judiciário/TRT 17/2009)

O TCU integra a estrutura do Poder Legislativo e exerce a atividade auxiliar de controle externo da administração pública, da qual não faz parte o controle da legalidade dos atos administrativos, porque essa atribuição é reservada ao Poder Judiciário.

Comentário: a questão está incorreta pelo seu trecho final, uma vez que o TCU exerce o controle de legalidade, conforme dispõe o art. 70 da CF. Na verdade, o controle é até mais abrangente,

tratando da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

O trecho inicial da questão, por sua vez, é bastante polêmico, já que existem autores que consideram que o TCU compõe o legislativo e outros que consideram que não.

Gabarito: errado.

---

41. (Cespe – Assessor Técnico Jurídico/TCE RN/2009)

O TCU faz parte do Congresso Nacional, a quem deve auxiliar no exercício do controle externo

Comentário: a Constituição Federal dispõe que: "o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, **que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**". Logo, o Congresso Nacional é formado pela Câmara e pelo Senado, somente. Quanto a isso, não há qualquer dúvida, motivo pelo qual a questão está incorreta.

Se, por outro lado, a questão afirmasse que o TCU faz parte do "Poder Legislativo", aí a polêmica seria um pouco maior, já que há doutrinadores que consideram que sim. Mesmo assim, a corrente majoritária entende que os tribunais de contas são órgãos autônomos em relação aos demais Poderes.

Gabarito: errado.

---

42. (Cespe – Assessor Técnico Jurídico/TCE RN/2009)

Na prestação de auxílio para o exercício do controle externo, os TCs não estão subordinados operacional nem administrativamente às casas legislativas.

Comentário: os tribunais de contas são órgãos de previsão constitucional, com competências próprias, estrutura de pessoal e autonomia para a atuação de seus membros. Ademais, as cortes de contas não são subordinadas ao Legislativo, ainda que lhes prestem o auxílio na atividade de controle externo.

Gabarito: correto.

---

43. (Cespe – Analista de Controle Externo/TCU/2007)

A relevância do controle externo no Brasil não se restringe aos aspectos concernentes à eficiente gestão das finanças ou à adequada gerência administrativa do setor público. Envolve também o equilíbrio entre os poderes na organização do Estado democrático de direito.

Comentário: o controle externo insere-se no denominado **sistema de freios e contrapesos**. Dessa forma, além de envolver o controle das finanças (controle orçamentário e financeiro), ele também envolve o **equilíbrio entre os Poderes**, permitindo o controle legítimo de um Poder sobre a atuação do outro.

Vale acrescentar que a CF dispõe que os Poderes devem agir de forme independente e harmônica entre si (art. 2º), daí porque um Poder pode, dentro dos limites constitucionais, exercer o controle da atuação alheia.

Gabarito: correto.

---

44. (Cespe – Analista de Gestão/TCE PE/2004)

A fiscalização orçamentária da União é exercida pelo Congresso Nacional e pelo sistema de controle interno de cada poder e deve levar em consideração os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.

Comentário: é basicamente a redação do art. 70 da CF. Sei que o artigo já foi lido várias vezes em nossa aula, mas ele é, sem dúvidas, um dos mais importantes do nosso curso. Por isso, vamos fazer mais uma leitura para fixação (leia os arts. 70 e 71 até você sonhar com eles, rsrsrs):

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

Gabarito: correto.

---

45. (Cespe – Analista de Controle Externo/TCU/2004)

No sistema brasileiro de controle externo, em face das competências atribuídas pela Constituição da República ao TCU, a doutrina e a jurisprudência são majoritárias no sentido de que as decisões daquele órgão têm natureza jurisdicional e, por isso mesmo, não podem ser reexaminadas pelo Poder Judiciário.

Comentário: a doutrina e a jurisprudência majoritárias consideram, na verdade, que as decisões do TCU não têm natureza jurisdicional, uma vez que a Corte não faz parte do Poder Judiciário e o sistema jurídico brasileiro adotou a jurisdição una, competindo apenas ao Judiciário decidir com força de definitividade.

Gabarito: errado.

---

46. (Cespe – Analista de Controle Externo/TCU/2004)

Nos termos da Constituição da República, pode o TCU, em certos casos, apreciar elementos de discricionariedade envolvidos nos atos da administração pública e aspectos ligados à gestão das respectivas entidades e ao desempenho das funções destas; não precisa sempre ater-se unicamente à conformidade desses atos com as normas jurídicas aplicáveis, sob o prisma da legalidade.

Comentário: o TCU examina a **legalidade, a legitimidade e a economicidade**. Com este último elemento, é possível aferir se as decisões administrativas foram as mais adequadas, ou seja, se as autoridades adotarão as decisões que privilegiaram a melhor utilização dos recursos públicos. Isso permite, inclusive, apreciar "pequenos aspectos do mérito" das decisões administrativas. Portanto, as fiscalizações realizadas pelos tribunais de contas não se limitam ao mero controle de legalidade, podendo analisar, ainda que de forma restrita, alguns aspectos discricionários, sem que substitua o exercício legítimo das funções do administrador público.

Gabarito: correto.

---

47. (Cespe – Analista de Controle Externo/TCU/2004)

Pode o TCU constituir título executivo contra empresa privada.

Comentário: as decisões do TCU que imputem débito ou multa constituem título executivo. Além disso, o Tribunal tem competência para responsabilizar pessoas jurídicas. Imagine, por exemplo, uma empresa que forneça produtos superfaturados. Nesse caso, a empresa (pessoa jurídica) responderá perante o Tribunal, podendo ser-lhe imputado o dano e aplicada a multa, que constituirão título executivo.

Gabarito: correto.

---

48. (Cespe – Consultor Legislativo/Senado/2002)

Motivada por uma denúncia anônima, abriu-se uma tomada de contas especial para averiguar possíveis irregularidades em uma entidade federal que implementou um programa governamental de forma conveniada com uma entidade estadual e, a partir desta, com uma rede de municípios e organizações não-governamentais. O relatório da auditoria concluiu não haver irregularidades na aplicação de recursos e haver indícios de que os impactos desejados estão sendo alcançados, porém que estes não se coadunam com as necessidades dos segmentos beneficiários.

Diante dessa situação hipotética, julgue o item abaixo.

O controle externo limita-se à aplicação de recursos para o alcance dos resultados pré-determinados.

Comentário: o controle externo não se limita ao controle de recursos. Ele também avalia outras questões, como a legalidade e a legitimidade dos atos públicos. Há, assim, um amplo e complexo sistema de controle, no qual os tribunais de contas apreciam a legalidade e legitimidade de diversos atos, ao mesmo tempo em que fiscalizam a aplicação de recursos e julgam as contas dos administradores públicos.

Gabarito: errado.

---

3 DISCURSIVAS

3.1 RESOLUÇÃO EXERCÍCIO DA AULA ANTERIOR

D1 (Cespe – AUFC-TI/TCU/2010)

A sujeição de todos os atos praticados ou de todas as atividades desenvolvidas pela administração pública a controle constitui garantia básica dos cidadãos, além de ser consequência direta e necessária da adoção da teoria da separação dos poderes. Além dessas duas vertentes, o controle da atividade administrativa deve ser igualmente considerado instrumento para a melhoria dos serviços prestados pelo Estado. A sujeição de todos os agentes públicos a diferentes mecanismos de controle contribui para a melhoria das tarefas por eles desenvolvidas.

Lucas Rocha Furtado. Curso de direito administrativo. Belo Horizonte: Forum, 2007, p. 1.052 (com adaptações).

Considerando que o fragmento de texto acima tem caráter unicamente motivador, redija um texto dissertativo acerca dos sistemas de controle na administração pública, em conformidade com a Constituição Federal de 1988. Ao elaborar seu texto, discorra sobre os mecanismos de controle inseridos no ordenamento constitucional, abordando, necessariamente, a classificação doutrinária quanto aos seguintes aspectos:

- momento em que se realiza;
- órgãos responsáveis pelo seu exercício;
- natureza ou tipo de controle.

Extensão máxima: 20 linhas

Colocamos na nossa última as orientações para a resposta do item. Agora, vamos colocar a nossa proposta de solução. Vale lembrar que a nossa proposta não é um "gabarito", mas apenas uma resposta possível. Vale lembrar que, em questões discursivas, nunca teremos uma única solução viável.

Outro ponto que quero destacar é o **limite de linhas**. A minha resposta não será, nem de perto, perfeita. Isso porque teremos que "sacrificar" uma série de técnicas para responder ao quesito dentro do espaço pedido pela banca. Por exemplo, basicamente não daremos exemplo (você vai notar isso no segundo parágrafo).

Além disso, a nossa resposta não tem uma conclusão. Em provas, muito provavelmente você não terá espaço para aquele texto de: *introdução*, *desenvolvimento* e *conclusão*. Se houver espaço, coloque todos esses elementos no seu texto. Se, por outro lado, o espaço for curto, faça apenas o desenvolvimento. Sempre se lembre: entre a forma e o conteúdo, sacrifique a forma.

Em resumo: acostume-se com respostas diretas, objetivas, e sem expressões complexas. Nunca se preocupe em "falar bonito", mas simplesmente em atender aos pedidos da banca.

Vamos nesta!

Proposta de solução:

Os sistemas de controle da administração, na Constituição Federal - CF, subdividem-se em controle externo e interno. O primeiro é de titularidade do Congresso Nacional, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União - TCU. Já o segundo deverá ser mantido por cada Poder, de forma integrada.

Os controles, quanto ao momento, classificam-se em prévio, concomitante e posterior. O controle prévio ocorre antes de o ato ser praticado. O controle concomitante, por sua vez, é realizado enquanto o ato é praticado. Por fim, o controle posterior ocorre após a conclusão do ato.

Ademais, quanto ao órgão que realiza, o controle pode ser administrativo, legislativo e judicial. O controle administrativo é realizado pela própria administração, sendo a Controladoria-Geral da União um exemplo de órgão que o realiza. Já o controle legislativo é realizado, de forma política, pelo Congresso Nacional, ou técnica, pelo TCU. Por fim, o controle judicial é

realizado pelos órgãos do Poder Judiciário. Devemos acrescentar, por fim, o Ministério Público, encarregado da defesa da ordem jurídica.

Finalmente, quanto à natureza, o controle pode ser de legalidade, envolvendo o confronto dos atos com a legislação, ou de mérito, analisando o juízo conveniência e oportunidade. Por fim, ainda sobre a natureza, a CF prevê a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, exercida sobre a legalidade, legitimidade e economicidade.

3.2 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 – resposta na próxima aula).

3.3 EXERCÍCIO SURPRESA 2

(Inédito – Estratégia Concursos/2019)

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 municipal 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 – resposta na próxima aula).

3.4 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 Assembléia 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 publicas 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> (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 – resposta na próxima aula).

3.5 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 – resposta na próxima aula).

Observação: esta questão envolve assuntos que serão estudados na próxima aula. Por isso, tente respondê-la fazendo apenas uma leitura do art. 71 da Constituição Federal. Após a nossa próxima aula, você tentará respondê-la novamente. Isso vai ajudar muito na fixação do conteúdo!

4 RESUMO

Sistema de controle:

Sistema Francês
- **Dualidade** de jurisdição
- Tribunal administrativo + Poder Judiciário
- **Não** adotado no Brasil

Sistema Inglês
- Jurisdição **una**
- **Monopólio** de jurisdição do P. Judiciário
- **Inafastabilidade da tutela jurisdicional**
- **Adotado** no Brasil

Controle externo no Brasil

União	Titular: CN Órgão Técnico: TCU
DF / Estados	Titular: CLDF / AL Órgão Técnico: TCDF / TCE
Municípios	Titular: CM (sempre) Órgão técnico: ▪ Regra: TCE ▪ BA, GO, PA: TC dos Ms Rio de Janeiro / São Paulo (mun.): TCM

Funções:[42]

FISCALIZADORA	audita, fiscaliza, aprecia ato
CONSULTIVA	responde consulta, emite parecer prévio
INFORMATIVA	presta informações ao CN e ao MP
JUDICANTE	julga as contas
SANCIONADORA	aplica sanção / penalidade
CORRETIVA	determina, fixa prazo, susta ato
NORMATIVA	expede normativos / fixa coeficientes
OUVIDORIA	examina denúncias e representações
PEDAGÓGICA	emite orientações

[42] Adaptado de BRASIL (TCU), 2016.

RESUMO – CONTINUAÇÃO

Natureza jurídica do TC

- Natureza **administrativa**
- Órgão público – **sem personalidade jurídica**
- **Sem capacidade processual**, exceto para defesa de suas prerrogativas constitucionais
- Órgão constitucional, **sem subordinação a qualquer Poder**
- Está ligado ao Legislativo, mas **não subordinado**
- Doutrina majoritária: não faz parte do Legislativo

Natureza jurídica eficácia decisões

- Decisões / atos / processo: **administrativos** (processos de controle externo)
- **Não fazem coisa julgada material**
- Controle judicial (**aspectos formais** / ilegalidade manifesta)
  - somente **anula**, não pode reformar a decisão
  - MS ato TCU: **STF**
  - MS ato demais: **TJ**
- imputação de débito ou multa: **título executivo (extrajudicial)**
- **execução**:
  - **não cabe ao TC nem ao MP**
  - **Ressarcimento e multa**: procuradoria de quem sofreu o dano;

Natureza da fiscalização

FOCOP

- **Financeira**: arrecadação de receitas realização das despesas
- **Orçamentária**: execução do orçamento público
- **Contábil**: registros e documentos contábeis (balanços, demonstrativos, etc.)
- **Operacional**: desempenho (econom., eficiência, eficácia, efetividade)
- **Patrimonial**: guarda

LeLEco +Subvenções + Renúncias

- **Legalidade:** conformidade com a legislação
- **Legitimidade:** conformidade com as normas, princípios e intenção da lei
- **Economicidade:** minimização de custos, sem comprometer a qualidade
- **Subvenções**: sociais ou econômicas
- **Renúncias de receitas**: políticas de isenções discriminadas de tributos

5 QUESTÕES COMENTADAS NA AULA

1. (Cespe – Auditor de Contas Públicas/TCE PB/2018)

Os sistemas de controle são o conjunto de instrumentos contemplados no ordenamento jurídico que têm por objetivo a fiscalização da legalidade dos atos da administração pública.

No Brasil, a CF consagra o sistema de controle

a) contencioso-administrativo, em vista da previsão expressa das competências dos TCs.

b) uno de jurisdição, haja vista que a lei não pode excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

c) inglês, tendo em vista a possibilidade de exercício de função jurisdicional pela administração pública somente em determinadas matérias.

d) dual de jurisdição, tendo em vista que o Poder Legislativo exerce competência jurisdicional e profere decisões com caráter terminativo sobre algumas matérias.

e) francês, diante da possibilidade de revisão de qualquer ato da administração pelo Poder Judiciário.

2. (Cespe – Analista Ministerial/MPE PI/2018)

São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Essa independência, todavia, não é absoluta porque há institutos de ingerência mútua, como é o caso das medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo, do controle orçamentário realizado pelo Poder Legislativo e da apreciação de ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, entre outras, pelo Poder Judiciário.

A respeito desse assunto, julgue o item subsequente.

A fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos entes públicos, mediante controle externo, compete ao Poder Legislativo, com auxílio dos respectivos tribunais de contas.

3. (Cespe – Auditor Municipal de Controle Interno/CGM João Pessoa/2018)

Cabe ao Congresso Nacional exercer, entre outras competências, a fiscalização contábil da União, mediante controle externo.

4. (Cespe – Assessor Jurídico/TCE RN/2015)

Todas as competências dos tribunais de contas são compulsoriamente partilhadas com os demais órgãos integrantes do controle externo.

5. (Cespe – Analista/MPU/2010)

No setor público, existem dois tipos de controle da execução orçamentária e financeira: o externo e o interno. O exercício do controle interno cabe ao Poder Legislativo.

6. (Cespe – Auditor de Controle Externo/TCE PE/2017)

Se o estado de Pernambuco tomar empréstimo de banco federal para a realização de uma grande obra, o controle interno dessa operação será realizado pelo Tribunal de Contas do

Estado de Pernambuco, ao passo que o controle externo será realizado pelo Tribunal de Contas da União.

7. (Cespe – Auditor de Controle Externo/TCE PE/2017)

Órgãos auxiliares do Poder Legislativo no exercício do controle externo, os tribunais de contas estaduais exercem, no que se refere à economicidade, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos estados e das entidades da administração direta e indireta.

8. (Cespe – Analista de Controle Externo/TCE PA/2016)

No âmbito federal, o titular do controle externo é o Tribunal de Contas da União; no âmbito estadual, é o tribunal de contas do estado.

9. (Cespe – Analista de Controle Externo/TCE PA/2016)

O TCU, entre cujas competências se inclui o controle das contas do Poder Executivo, é considerado órgão auxiliar do Poder Legislativo federal e do Poder Legislativo distrital.

10. (Cespe – Auditor de Controle Externo/TCE RO/2013)

O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, deve ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).

11. (Cespe – Técnico de Controle Externo/TCU/2007)

O TCU deve auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo e da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

12. (Cespe– Auditor Fiscal de Controle Externo/TCE SC/ 2016)

O controle externo foi consideravelmente ampliado pela CF, compreendendo a função, entre outras, de consulta, como, por exemplo, na manifestação do TCU sobre as contas prestadas pelo presidente da República, realizada antes do julgamento dessas contas pelo Congresso Nacional.

13. (Cespe – Auxiliar Técnico de Controle Externo /TCE PA/2016)

O tribunal de contas que executar atividades de fiscalização sobre os atos de gestão financeira da administração pública exercerá sua função jurisdicional.

14. (Cespe – Auditor Federal de Controle Externo/TCU/2013

No uso de sua função sancionadora, pode o TCU, no caso de ilegalidade, fixar prazo para que o órgão ou entidade adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

15. (Cespe – Técnico Municipal de Controle Interno/CGM João Pessoa/2018)

Em casos de ilegalidade, é permitido ao TCU, no uso de sua função sancionadora, fixar prazo para que o órgão ou a entidade adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

16. (Cespe – Auditor de Controle Externo/TCE RO/2013)

A função dos tribunais de contas é a verificação do cumprimento da regularidade e da execução dos programas sob a responsabilidade dos órgãos e entidades governamentais.

Consequentemente, recomendações de caráter gerencial, visando à melhoria dos processos operacionais, cabem exclusivamente à auditoria interna e às assessorias especializadas.

17. (Cespe – Analista Administrativo/ANEEL/2010)

A Constituição Federal de 1988 ampliou consideravelmente as funções do controle externo. Uma delas — a sancionatória — se caracteriza pela aplicação aos responsáveis por perdas, extravios ou outras irregularidades das sanções previstas em lei, entre elas, multa proporcional ao dano causado ao erário.

18. (Cespe – Técnico Federal de Controle Externo/TCU/2009)

As funções exercidas pelo TCU situam-se no âmbito do controle externo, como um dos aspectos da fiscalização da administração pública, prerrogativa constitucional do Poder Legislativo.

19. (Cespe – Técnico Federal de Controle Externo/TCU/2009)

Com relação à natureza, competência e jurisdição do TCU, julgue os seguintes itens.

A função corretiva exercida pelo controle externo manifesta-se por meio de atos tais como a sustação imediata de contratos considerados irregulares, que deve ser comunicada ao Congresso Nacional, para que este determine as medidas cabíveis.

20. (Cespe – Analista de Controle Externo/TCU/2007)

A função judicante é expressa quando o TCU exerce a sua competência infraconstitucional de julgar as contas de gestão dos administradores públicos. Entretanto, no tocante às prestações de contas apresentadas pelo governo federal, compete ao TCU apenas apreciá-las e emitir parecer prévio, já que compete ao Congresso Nacional julgá-las, com base na emissão do parecer emitido pela comissão mista permanente de senadores e deputados.

21. (Cespe – Procurador Especial de Contas/TCE ES/2009)

Na CF, o controle externo foi consideravelmente ampliado. Nesse sentido, as funções que os TCs desempenham incluem a

a) sancionatória, quando se aprovam as contas dos dirigentes e responsáveis por bens e valores públicos.

b) de julgamento, quando se emite parecer prévio sobre as contas anuais dos chefes de poder ou órgão.

c) de ouvidor, quando se respondem e esclarecem as dúvidas de servidores sobre a aplicação da legislação orçamentária e financeira.

d) corretiva, quando se aplicam multas e outras penalidades aos responsáveis por irregularidades.

e) de fiscalização financeira, quando se registram os atos de admissão do pessoal efetivo.

22. (Cespe – Assessor Técnico de Controle e Administração/TCE RN/2009)

Uma das funções de competência dos TCs, como definido na CF, é a de ouvidor, caracterizada pelo recebimento de denúncias de irregularidades ou ilegalidades formuladas tanto pelos

responsáveis pelo controle interno como por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

23. (Cespe – Analista de Controle Externo/TCE AC/2009)

Considerando as funções dos tribunais de contas, assinale a opção correta.

a) A função opinativa dos tribunais de contas se reveste de conteúdo vinculativo.

b) A função sancionadora ocorre quando os tribunais de contas, por exemplo, efetuam recolhimento da multa proporcional ao débito imputado.

c) A função de fiscalização dos tribunais de contas compreende as ações relativas ao exame e à realização de diligências relacionadas a recursos de alienação dos ativos.

d) O julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores públicos constitui função corretiva dos tribunais de contas.

e) Assiste aos tribunais de contas o poder regulamentar, também chamado de normativo, que, em certos casos, pode ir além de sua competência e jurisdição.

24. (Cespe – Procurador/Ministério Público junto ao TCDF/2002)

Com relação aos tribunais de contas, entre as inovações introduzidas pela LRF, encontra-se a instituição da função cautelar de alertar os demais Poderes ou órgãos nas situações que especifique.

25. (Cespe – Auditor de Contas Públicas/TCE PB/2018)

O TCE/PB aplicou, ao prefeito de um município do estado, multa em razão de ineficiências verificadas e não corrigidas durante o acompanhamento e fiscalização de uma execução contratual, as quais geraram prejuízos ao ente municipal.

Nessa situação hipotética, a execução da multa competirá ao

a) Poder Legislativo municipal, mediante a instauração de processo cognitivo no TJ/PB.

b) TCE/PB, no âmbito do mesmo processo, em atenção ao denominado sincretismo processual.

c) MP, no âmbito do próprio TCE/PB.

d) estado da Paraíba, observando-se as regras para a execução de títulos executivos judiciais.

e) município em consideração, observando-se as regras para a execução de títulos executivos extrajudiciais.

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

Proferidas por meio de acórdãos nos quais são consubstanciados os julgamentos de contas e de processos oriundos de fiscalizações, as decisões do TCU

a) são irreformáveis pelo Poder Judiciário, uma vez que o TCU é cúpula da jurisdição administrativa, que não se confunde com a jurisdição do Poder Judiciário.

b) são reformáveis pelo Poder Judiciário, por meio de recurso extraordinário interposto para o STF.

c) são reformáveis pelo Poder Judiciário, por meio de recurso especial interposto para o STJ.

d) estão sujeitas ao controle do Poder Judiciário, por meio de mandado de segurança de competência originária do STJ.

e) estão sujeitas ao controle do Poder Judiciário, por meio de mandado de segurança de competência originária do STF.

27. (Cespe – Técnico Municipal de Controle Interno /CGM João Pessoa/2018)

O Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar e subordinado ao Poder Legislativo, cabendo-lhe a prática de atos de natureza administrativa concernentes a fiscalização.

28. (Cespe - Auditor Estadual/TCM BA/2018)

O controle financeiro exercido pelo Poder Legislativo e pelo tribunal de contas compreende

a) a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa.

b) a economicidade, a fim de verificar a boa utilização dos recursos públicos sem envolver questões de mérito.

c) os sistemas de controle externo, o qual compete ao Poder Legislativo com o auxílio da Controladoria Geral da União.

d) a legitimidade das despesas independentemente da ordem de prioridade estabelecida no plano plurianual.

e) a avaliação da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

29. (Cespe – Analista de Gestão/TCE PE/2017)

Conforme previsto na Constituição Federal de 1988, o controle externo é competência do Poder Legislativo, que o exerce mediante auxílio do Tribunal de Contas da União, órgão subordinado àquele Poder.

30. (Cespe – Auditor de Controle Externo/TCE PE/2017)

Decisão de tribunal de contas estadual de impor multa a responsável por irregularidades no uso de bens públicos possui eficácia de título executivo e pode ser executada por iniciativa do próprio tribunal de contas do estado ou do Ministério Público local.

31. (Cespe – Analista de Controle Externo/TCE PE/2017)

O TCU não possui competência para executar decisões próprias que impliquem imputação de débito ou de multa.

32. (Cespe – Analista Judiciário/TRF 1/2017)

O controle externo a cargo do Congresso Nacional é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, que possui a atribuição, de natureza jurisdicional, de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis pela gestão do dinheiro público.

33. (Cespe – Técnico de Controle Externo/TCU/2007)

O TCU tem atribuições de natureza administrativa; porém, quando julga as contas dos gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos, exerce sua natureza judicante. Mesmo assim, não há consenso na doutrina quanto à natureza do tribunal.

34. (Cespe – Auditor/TCE PR/2016)

Com referência às funções dos tribunais de contas, bem como à natureza jurídica e à eficácia das suas decisões, assinale a opção correta.

a) As ações de um tribunal de contas relativas às diligências para confirmar o real benefício socioeconômico das renúncias de receitas integram a função conhecida como investigatória, ou de fiscalização financeira, ou, ainda, simplesmente, fiscalizadora.

b) O MP não tem legitimidade para propor ação de execução de título extrajudicial oriundo de TCE, pois a recuperação dos valores inquinados como débitos e multas pecuniárias só pode ser efetivada pelo próprio TCE ou pela AGU.

c) Como relator, compete ao conselheiro determinar, em caráter de urgência, que as medidas liminares acautelatórias sejam submetidas a referendo do órgão colegiado mediante a inclusão em pauta na sessão subsequente à decisão exarada.

d) Os tribunais de contas, como corporações administrativas autônomas que assistem ao parlamento e ao governo, não têm subordinação a nenhum poder, ou seja, não são órgãos do Poder Legislativo. Contudo, admite-se uma única exceção: suas decisões podem ser reformadas pelo Conselho Nacional de Justiça, já que o STF não tem competência para regular matéria relacionada às referidas cortes de contas.

e) Conforme determina a CF, no particular, as decisões do TCU que impliquem reconhecimento de débito ou imputação de multa terão eficácia de título executivo. No entanto, com prejuízo do princípio da simetria, decisões de igual teor originárias dos TCEs e dos TCMs não têm tal eficácia, já que as leis estaduais são silentes em qualificar a eficácia das decisões prolatadas por esses tribunais.

35. (Cespe – Procurador de Contas/Ministério Público junto ao TCU/2015)

A propósito do controle externo utilizado na organização do Estado democrático, assinale a opção correta.

a) Será legítima ação de execução proposta por tribunal de contas estadual contra o chefe do Poder Executivo municipal para cobrança de crédito baseada em título executório extrajudicial procedente de decisão condenatória proferida pela própria corte de contas.

b) O Poder Legislativo, mediante a investidura de jurisdição federal, pode dividir a titularidade do controle externo com o Congresso Nacional e com as demais cortes de contas, em especial, com o TCU.

c) O controle externo exercido pelo Poder Legislativo tem natureza política e está sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do tribunal de contas, que, dependendo da natureza do achado, poderá decidir-se pela via administrativa ou, pela via jurisdicional.

d) O TCU desempenha autonomamente parte de suas competências conformadas constitucionalmente; as demais competências são exercidas, quando cabível, sob o regime de obrigatória atuação conjugada com o Congresso Nacional.

e) O TCU, no âmbito de sua jurisdição, pode, em razão de sua competência normativa, expedir normas gerais e abstratas com base em lei sobre matérias de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando os intervenientes ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

36. (Cespe – Procurador do Ministério Público/TCDF/2012

As decisões dos TCs não são imunes à revisão judicial, mas, quando imputarem débito ou multa, constituirão título executivo extrajudicial.

37. (Cespe – Procurador do Ministério Público de Contas/TCE BA/2010)

O papel dos tribunais de contas, no exercício do controle externo, deve restringir-se à função especializada jurisdicional ou contenciosa.

38. (Cespe – Procurador/TCE BA/2010)

A execução das decisões que resultem em imputação de débito ou multa cabe aos tribunais de contas.

39. (Cespe – Procurador Especial de Contas/TCE ES/2009)

O controle externo, a cargo do Poder Legislativo e do TC, classifica-se em político e técnico. Com relação a esse assunto, à luz das disposições constantes na CF, assinale a opção correta.

a) O controle externo, nos munícipios, é exercido pelas respectivas câmaras municipais, com o auxílio dos TCs de âmbito estadual, salvo no caso dos munícipios que têm TCs próprios.

b) A fiscalização, sob o aspecto da legitimidade, é de âmbito do controle político e, portanto, fora do alcance do TC.

c) O controle financeiro, introduzido pela CF, permite verificar se os objetivos foram atingidos, se os meios utilizados foram os mais adequados e se foi obtido o menor custo possível.

d) O exame da economicidade permite verificar se uma obra ou serviço foi realizado ao menor custo possível, diferentemente da eficiência, que tem como foco o custo adequado, razoável e pertinente.

e) A avaliação da relação custo-benefício, pela sua transcendência, está circunscrita ao controle político, razão pela qual ultrapassa as competências dos TCs.

40. (Cespe – Analista Judiciário/TRT 17/2009)

O TCU integra a estrutura do Poder Legislativo e exerce a atividade auxiliar de controle externo da administração pública, da qual não faz parte o controle da legalidade dos atos administrativos, porque essa atribuição é reservada ao Poder Judiciário.

41. (Cespe – Assessor Técnico Jurídico/TCE RN/2009)

O TCU faz parte do Congresso Nacional, a quem deve auxiliar no exercício do controle externo

42. (Cespe – Assessor Técnico Jurídico/TCE RN/2009)

Na prestação de auxílio para o exercício do controle externo, os TCs não estão subordinados operacional nem administrativamente às casas legislativas.

43. (Cespe – Analista de Controle Externo/TCU/2007)

A relevância do controle externo no Brasil não se restringe aos aspectos concernentes à eficiente gestão das finanças ou à adequada gerência administrativa do setor público. Envolve também o equilíbrio entre os poderes na organização do Estado democrático de direito.

44. (Cespe – Analista de Gestão/TCE PE/2004)

A fiscalização orçamentária da União é exercida pelo Congresso Nacional e pelo sistema de controle interno de cada poder e deve levar em consideração os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.

45. (Cespe – Analista de Controle Externo/TCU/2004)

No sistema brasileiro de controle externo, em face das competências atribuídas pela Constituição da República ao TCU, a doutrina e a jurisprudência são majoritárias no sentido de que as decisões daquele órgão têm natureza jurisdicional e, por isso mesmo, não podem ser reexaminadas pelo Poder Judiciário.

46. (Cespe – Analista de Controle Externo/TCU/2004)

Nos termos da Constituição da República, pode o TCU, em certos casos, apreciar elementos de discricionariedade envolvidos nos atos da administração pública e aspectos ligados à gestão das respectivas entidades e ao desempenho das funções destas; não precisa sempre ater-se unicamente à conformidade desses atos com as normas jurídicas aplicáveis, sob o prisma da legalidade.

47. (Cespe – Analista de Controle Externo/TCU/2004)

Pode o TCU constituir título executivo contra empresa privada.

48. (Cespe – Consultor Legislativo/Senado/2002)

Motivada por uma denúncia anônima, abriu-se uma tomada de contas especial para averiguar possíveis irregularidades em uma entidade federal que implementou um programa governamental de forma conveniada com uma entidade estadual e, a partir desta, com uma rede de municípios e organizações não-governamentais. O relatório da auditoria concluiu não haver irregularidades na aplicação de recursos e haver indícios de que os impactos desejados estão sendo alcançados, porém que estes não se coadunam com as necessidades dos segmentos beneficiários.

Diante dessa situação hipotética, julgue o item abaixo.

O controle externo limita-se à aplicação de recursos para o alcance dos resultados pré-determinados.

6 GABARITO

1. B	11. C	21. E	31. C	41. E
2. C	12. C	22. C	32. E	42. C
3. C	13. E	23. C	33. C	43. C
4. E	14. E	24. C	34. A	44. C
5. E	15. C	25. E	35. D	45. E
6. E	16. E	26. E	36. C	46. C
7. C	17. C	27. E	37. E	47. C
8. E	18. C	28. A	38. E	48. E
9. E	19. E	29. E	39. A	
10. C	20. E	30. E	40. E	

7 REFERÊNCIAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

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.

LIMA, Luiz Henrique. A singularidade do processo de controle externo nos Tribunais de Contas: similaridades e distinções com os processos civil e penal. Disponível em: http://mpc.ro.gov.br/assets/uploads/2017/09/Artigo.-A-singularidade-do-processo-de-controle-externo-nos-Tribunais-de-Contas.1.pdf Acesso em: 30/12/2019.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3ª Ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2014.

MEIRELLES, H.L.; ALEIXO, D.B.; BURLE FILHO, J.E. **Direito administrativo brasileiro**. 39ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

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

Sites consultados:

https://blog.ebeji.com.br/legitimidade-para-a-execucao-de-acordao-do-tcu/

https://portal.tcu.gov.br/inicio/

http://www.agu.gov.br/

http://portal.stf.jus.br/

http://www4.planalto.gov.br/legislacao/

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.