

# ADENDO

A1-AT335  
1º/7/2009

# TCU

## Técnico de Controle Externo

- Controle Externo



© 2009 Vestcon Editora Ltda.

Todos os direitos autorais desta obra são reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/2/1998. Proibida a reprodução de qualquer parte deste material, sem autorização prévia expressa por escrito do autor e da editora, por quaisquer meios empregados, sejam eletrônicos, mecânicos, videográficos, fonográficos, reprográficos, microfilmicos, fotográficos, gráficos ou outros. Essas proibições aplicam-se também à editoração da obra, bem como às suas características gráficas.

**Título da obra:** Adendo – TCU – Técnico de Controle Externo –  
Controle Externo

**Autor:**

Samy Wurman

**DIRETORIA EXECUTIVA**

Norma Suely A. P. Pimentel

**DIREÇÃO DE PRODUÇÃO**

Cláudia Alcântara Prego de Araújo

**SUPERVISÃO DE PRODUÇÃO**

Julio Cesar Jovelí

**CAPA**

Bertoni Design  
Agnelo Pacheco

**EDITORAÇÃO ELETRÔNICA**

Adenilton da Silva Cabral

**REVISÃO**

Kelly Brito de Sousa



SEPN 509 Ed. Contag 3º andar CEP 70750-502 Brasília/DF  
SAC: 0800 600 4399 Tel.: (61) 3034 9576 Fax: (61) 3347 4399

[www.vestcon.com.br](http://www.vestcon.com.br)

Publicação em 1º/7/2009  
(A1-AT335)

### REGRAS CONSTITUCIONAIS SOBRE O CONTROLE EXTERNO: FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E CONTÁBIL

O objeto de nossa disciplina – “Controle Externo da Gestão Pública” – é o Controle Externo Político-Financeiro exercido, na esfera federal, pelo Congresso Nacional (art. 70 da CF/1988), com o auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 71 da CF/1988).

Comento a seguir, os arts. 70 a 75 da CF/1988, cujo título da seção correspondente é “Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária”:

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 de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, guarde, gere ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária.

#### *Comentário:*

Conforme salientamos, no conceito de “controle” está implícita a tarefa de fiscalizar, avaliar e corrigir. Tanto no âmbito do controle externo, a cargo do Congresso Nacional, quanto no do controle interno, será implementada a fiscalização, com a diferença de que, no âmbito do controle interno, não haverá adoção de medidas punitivas (ver comentários ao art. 71, II e VIII). A fiscalização terá como objeto a gestão:

- **Contábil** – verificar, por meio de registros e documentos, se os balanços e demonstrativos contábeis dos órgãos e entidades da administração pública refletem as variações econômico-financeiras de seu patrimônio, bem como o resultado financeiro do exercício, em conformidade com os princípios da contabilidade pública;
- **Financeira** – relativa a receitas e despesas incorridas, ou seja, entradas e saídas de recursos públicos;
- **Orçamentária** – relativo ao controle da execução orçamentária, o qual, nos termos do art. 75 da Lei nº 4.320/1964 compreende: “I – a legalidade dos atos de que resultam a arrecadação de receita ou a extinção de direitos e obrigações; II – a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e III – o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e de realização de obras e serviços”. Ou

seja, além de fiscalizar os gastos e arrecadações (aspecto financeiro), deverá ser examinada a conformidade de tais fluxos financeiros com o previsto e autorizado no orçamento (Lei Orçamentária Anual). Todas as etapas da realização da despesa devem ser examinadas: dotação orçamentária, licitação, empenho, liquidação e pagamento;

- **Operacional** – atinente ao atingimento de metas e resultados (desempenho), em relação aos recursos materiais, humanos e tecnológicos, bem como às providências tomadas para o aprimoramento da gestão como um todo;
- **Patrimonial** – guarda e conservação de bens, bem como demais acréscimos ou diminuições nos elementos do ativo e passivo da entidade.

Tais fiscalizações serão efetuadas quanto aos seguintes aspectos:

- **Legalidade** – trata-se do princípio basilar da Administração Pública, pelo qual o administrador, em nome do interesse público, só pode fazer o que a lei permite (ao contrário do particular, que pode fazer tudo que a lei não proíbe). No caso, significa que despesas, receitas e todos os procedimentos que os antecedem devem ser realizados em conformidade com o previsto em lei (Lei Orçamentária Anual, Lei nº 4.320/1964, Lei nº 8.666/1993, Lei Complementar nº 101/2001, entre outras);
- **Legitimidade** – trata-se de questão de mérito, ou seja, não basta que o ato praticado seja legal, pois deve ser também legítimo, moral, no sentido de visar ao alcance de finalidade pública prioritária. O desrespeito ao princípio da legitimidade caracteriza um desvio de finalidade. Como exemplo de um ato legal, mas ilegítimo/imoral, imaginemos um Prefeito que, embora tendo recebido e gasto recursos para o asfaltamento de uma determinada estrada dentro dos limites de área autorizados em lei, concluiu a obra no ponto em que está a cerca de sua fazenda particular;
- **Economicidade** – trata-se de outra questão de mérito, que transcende a mera legalidade, envolvendo o exame da relação de custo-benefício de determinada despesa. Assim, deve ser aferido se ao menor custo possível foi atingido o melhor resultado possível. Por exemplo, numa licitação para a compra de determinado bem, o preço pago deve ser o mais vantajoso para a Administração Pública e estar dentro dos parâmetros de mercado, sem comprometer a qualidade da aquisição;
- **Aplicação das Subvenções** – nos termos do art. 12, 3º da Lei nº 4.320/1964, “consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: I – subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; II – subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril”;
- **Renúncia de Receitas** – trata-se do exame das políticas de isenções tributárias e demais estímulos ou incentivos fiscais concedidos a determinadas empresas em prol do desenvolvimento socioeconômico de determinada região.

O artigo ora estudado menciona que a fiscalização, além de exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, será também exercida “pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

Como vimos, “controle interno” é aquele que determinado Poder realiza sobre seus próprios atos, caracterizando-se como um controle administrativo. Nos comentários ao art. 74, analisaremos o tema.

Estarão sujeitos a essa fiscalização “contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (...)”, nos termos do *caput* do artigo, as entidades da administração direta (órgãos) e indireta da União (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações). Vejamos, brevemente (pois trata-se de matéria afeta mais ao Direito Administrativo), a definição de cada um:

- **Órgão** – “unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram, com o objetivo de expressar a vontade do Estado”<sup>1</sup>, não possuindo personalidade jurídica, ou seja, não sendo titular de direitos e obrigações. Ex.: o Ministério da Fazenda é um órgão subordinado à Presidência da República; a Secretaria da Receita Federal é um órgão subordinado ao Ministério da Fazenda.
- **Autarquia** – pessoa jurídica de direito público, criada por lei com finalidade específica de prestação de serviço determinado (descentralização), dotada de capacidade de autoadministração e sujeita à supervisão ministerial (tutela, mas não subordinação). Ex.: Banco Central, vinculado ao Ministério da Fazenda; INSS, vinculado ao Ministério da Previdência Social; DNIT, vinculado ao Ministério dos Transportes; Agências Reguladoras (ANTT, ANEEL, ANP, ANVISA etc.); CREA, OAB e demais Conselhos de Fiscalização Profissional.
- **Empresa Pública** – pessoa jurídica de direito privado com capital inteiramente público, criada por lei, com desempenho de atividade de natureza econômica. Ser de “direito privado” significa, entre outras, ter os bens penhoráveis, não ter juízo privativo, não ter responsabilidade civil objetiva (exceto em caso de concessionárias de serviço público), seus empregados serem regidos pela CLT etc. Ex.: Caixa Econômica Federal.
- **Sociedade de Economia Mista** – pessoa jurídica de direito privado, criada por lei, para o desempenho de atividade econômica ou serviço público, com participação de capital público e privado (mas cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União), organizada sob forma de sociedade anônima. Ex.: Banco do Brasil, Petrobras.
- **Fundações** – formada por uma dotação patrimonial inteiramente ou semi-pública, com personalidade jurídica pública ou privada, atribuída por lei, com desempenho de atividade no âmbito social (saúde, educação, cultura, meio ambiente etc.), e com fim de beneficiar terceiros estranhos à entidade.

<sup>1</sup> DI PIETRO, M. S. Z. op. cit., p. 417.

Embora o *caput* do artigo só se refira à Administração Pública federal, o dispositivo deve ser interpretado sistematicamente com o seu parágrafo único e com o inciso IV do art. 71, no sentido de que a fiscalização também deva abarcar demais entidades que estejam gerindo recursos públicos federais e que, portanto, devam prestar contas (art. 71, II).

O parágrafo único do art. 70 se inicia com a expressão “Prestará contas (...)”. No Direito Civil, existe a “ação de prestação de contas”, regulada pelos arts. 914 a 919 do Código de Processo Civil (CPC). Segundo o art. 919 do CPC, “as contas do inventariante, do tutor, do curador, do depositário e de qualquer outro administrador, serão prestadas (...)”. Por sua vez, o art. 917 dispõe que as contas “serão apresentadas em forma mercantil, especificando-se as receitas e a aplicação das despesas (...)”.

Essas noções do processo civil servem à compreensão do que seria a “prestação de contas” no contexto do controle da Administração Pública. Com efeito, “prestar contas”, **ordinariamente**, é apresentar, anualmente, sob a forma de processo devidamente constituído, a documentação relativa à gestão financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do respectivo órgão ou entidade recebedora dos recursos públicos federais, indicando o rol de responsáveis. O referido processo formado recebe o nome de “Prestação de Contas” se for referente a uma entidade (pertencente à Administração Indireta ou “instituída e mantida pelo Poder Público federal”) e de “Tomada de Contas” se for de órgão da Administração Direta. Destaquei o termo “ordinariamente” porque, como veremos (comentários ao art. 71, II), a obrigação de prestar contas pode surgir também na situação **especial** de ter havido dano ao erário (quando então a prestação de contas será chamada de “Tomada de Contas Especial”).

Estas prestações de contas são encaminhadas ao órgão do Controle Interno competente, o qual irá examiná-las e emitir seu parecer (ver comentários ao art. 74). Posteriormente, o processo é enviado ao Tribunal de Contas da União para julgamento (ver comentários do art. 71, II).

Quando o parágrafo único dispõe que prestará contas “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada”, deixa subentendido que não apenas aquelas pessoas pertencentes ao quadro da administração pública federal direta ou indireta, sujeitas à “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (...)” deverão prestar contas, mas qualquer outra pessoa, bastando, para tanto, que tenha administrado, utilizado, guardado, arrecadado ou gerido dinheiro ou bens públicos **federais**. Assim, que o critério para verificar se determinado ato está submetido ao controle exercido pelo Congresso Nacional é a origem dos recursos que estão sendo gastos, arrecadados ou guardados.

Por exemplo, as organizações sociais e os serviços sociais autônomos, apesar de não integrarem a Administração Pública, devem prestar contas ordinariamente dos recursos públicos federais que recebam, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal. Sobre as referidas entidades, trataremos mais adiante.

A expressão destacada na frase “(...) valores públicos **ou pelos quais a União responda** (...)” engloba a hipótese de a União ter sido avalista de um empréstimo concedido, por exemplo, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) a um Estado-membro da Federação. Tal Estado, caso não honre o compromisso com

o BID, será chamado a prestar contas (Tomada de Contas Especial) do respectivo montante devido.

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

***Comentários:***

O controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, no sentido de deter a titularidade deste poder-dever. No entanto, a CF/1988 atribui ao Tribunal de Contas da União (TCU) a tarefa de “auxiliar” o Congresso Nacional nessa sua missão controladora. Na prática, essa função de “auxílio” significará a delegação ao TCU de uma série de competências que lhe serão privativas e relacionadas a atividades de controle, enumeradas no extenso rol dos onze incisos do art. 71.

Conquanto tenha o nome de “Tribunal”, o TCU não faz parte do Poder Judiciário. Também não integra o Poder Legislativo, apesar de a CF/1988 lhe fazer referência no capítulo intitulado “Poder Legislativo”. O “auxílio” que o TCU presta ao Congresso Nacional não o torna subordinado a ele. O TCU é um órgão constitucional independente, um tribunal administrativo, desvinculado da estrutura de qualquer dos três Poderes, e autônomo financeira e administrativamente.

Como exemplo de sua autonomia, possui orçamento próprio; os projetos de lei enviados ao Congresso para alterar o plano de cargos e salários são de iniciativa do Presidente do TCU; e suas decisões não se sujeitam a nenhuma espécie de referendo do Congresso. Veremos no tópico relativo à “Eficácia das Decisões” que as decisões do TCU, de natureza administrativa, não produzem coisa julgada, ou seja, podem ser reapreciadas pelo Poder Judiciário por meio de ação judicial própria.

O TCU desempenha diversas funções (fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, e de ouvidoria) as quais indicarei ao longo da análise de cada uma das competências privativas do art. 71.

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

***Comentários:***

Entre as competências do Presidente da República, listadas no art. 84 da CF/1988, está a do inciso XXIV: “prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”. Por sua vez, o art. 51, II, da CF/1988, que lista as competências privativas da Câmara dos Deputados dispõe que compete essa Casa “proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa”.

Ou seja, tendo em vista que a sessão legislativa é aberta em 15 de fevereiro, o Presidente da República teria até 15 de abril para enviar sua prestação de contas ao Congresso (caso contrário, a Câmara dos Deputados procederá à tomada de contas).

Caso entregue dentro do prazo ao Congresso, este a encaminhará de imediato ao TCU, para que em novos sessenta dias (o que cai, geralmente, no mês de junho) elabore um “parecer prévio”.

Cumpra ressaltar que cabe a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados (art. 166, 1º, I, da CF/1988) “examinar e emitir parecer (...) sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República”. Assim, após o parecer **prévio** do TCU, tal Comissão mista emite um “parecer” e, por fim, o Congresso Nacional “julga” as contas do Presidente da República (art. 49, da CF/1988: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo”).

As “contas do Presidente da República”, também chamadas “Contas do Governo” ou “contas políticas”, contém o Balanço Geral da União, o qual é constituído de Balanços e Demonstrativos dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente detenha maioria do capital social com direito a voto. Ademais, constam informações sobre o desempenho da economia brasileira no exercício, a dívida pública federal, a previdência social, a segurança pública, as desigualdades regionais, o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal etc.

Os “pareceres prévios” proferidos pelo TCU abordam questões como a observância de normas legais e constitucionais na execução orçamentária, o cumprimento dos programas de governo previstos quanto ao atingimento de metas, o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País e o cumprimento e o respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000), entre outras (ver comentários ao art. 228, do Regimento Interno/TCU – RI/TCU).

Assim, percebe-se que as informações e análises levadas a efeito referem-se a aspectos gerais da gestão pública, sem se ater a despesas e receitas específicas de órgãos e entidades. Nesse sentido, a análise técnica das Contas de Governo não interfere nem condiciona o posterior julgamento, pelo TCU, das “contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores” da Administração Pública federal (ver comentários ao art. 71, II). Ou seja, um parecer prévio que aprove as Contas do Governo não significa que o TCU tenha considerado a gestão dos órgãos públicos federais isenta da prática de atos irregulares. O parecer prévio é uma análise “macro” enquanto o julgamento das contas (como veremos nos comentários ao art. 71, II) é uma análise “micro” de cada gestão. Um exemplo que ilustra a diferença e evita que se confunda os conceitos de “parecer prévio” e “julgamento de contas” é a distinção entre “contas prestadas pelo Presidente da República” e “contas da Presidência da República”. A primeira são as Contas de Governo, que recebem “parecer” mas não são “julgadas” pelo TCU; a segunda são as contas do “órgão” Presidência da República, as quais serão analisadas sob a ótica das despesas efetuadas por aquele órgão em contratações, pagamentos a servidores, obras, reformas, eventos etc. e então “julgadas” pelo TCU.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 56, dispõe que “as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público (...) as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas”.

O § 1º dispõe que “as contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito: I – da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais”. E o § 2º prevê que “o parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 [sessenta dias] pela comissão mista permanente referida no art. 166, § 1º da CF/1988 ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais”.

Portanto, as contas do Presidente da República incluirão as do Presidente do Senado, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Presidente do Conselho Federal de Justiça (Contas da Justiça Federal), Presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST), Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Presidente do Superior Tribunal Militar (STM), Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) e do Procurador-Geral da República (Contas do Ministério Público da União).

Veremos, quando estudarmos o Regimento Interno, que essa matéria é disciplinada nos arts. 221 a 229.

O parecer sobre as contas “políticas” do TCU é dado pela referida comissão mista permanente do Congresso, enquanto as contas do “órgão” TCU são julgadas pelo próprio TCU, conforme veremos (comentários ao art. 71, II).

Transcrevo, a seguir, a título ilustrativo, trecho das Contas de Governo de 2003, que receberam parecer prévio do TCU em junho de 2004:

É DE PARECER que os Balanços Gerais da União representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2003, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando assim as Contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, relativas ao Poder Executivo, em condições de serem **aprovadas, com ressalvas**, pelo Congresso Nacional.

A apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República é exemplo da **função consultiva** exercida pelo TCU.

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

### *Comentários:*

No Brasil, a CF/1988 garante ao Poder Judiciário o monopólio da função jurisdicional, ou seja, só os órgãos do Poder Judiciário “julgam” no sentido de poderem produzir a “coisa julgada” propriamente dita, mutável apenas por meio de ação rescisória excepcionalmente cabível. O “julgar” do TCU é meramente técnico, administrativo, conforme a natureza da Corte de Contas, já explicada nos comentários ao inciso anterior. Assim, a “coisa julgada” pelo TCU é administrativa, ou seja, a decisão final do TCU poderá ser imutável apenas dentro do TCU, estando, no entanto, sempre sujeita a ser reformada por meio do “controle judicial”, exercido, por exemplo, a partir da interposição de mandado de segurança no STF (art. 102, I, *d*, da CF/1988). Isso ocorre por força do art. 5º, XXXV, da CF/1988, que dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Ressalto que o Judiciário não tem o poder de analisar o mérito de um julgamento proferido pelo TCU, podendo rever uma decisão do Tribunal apenas nas questões relativas ao seu aspecto formal ou em caso de manifesta ilegalidade. Em outras palavras, uma decisão do TCU poderá ser anulada ou reformada pelo Judiciário se tiver sido exarada, por exemplo: em desacordo com alguma lei; ou sem que fosse oferecido aos responsáveis o direito ao contraditório e à ampla defesa no processo; ou, ainda, na ausência de outra formalidade qualquer exigida, como o quórum mínimo de Ministros do TCU presentes no momento do julgamento.

“Julgar as contas” significa proferir uma decisão sobre a “exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável” (art. 207, do RI/TCU). Quando esses requisitos tiverem sido obedecidos, as contas do “administrador e dos demais responsáveis” serão julgadas “regulares”. Quando tiver ocorrido uma mera impropriedade de natureza formal de que não tenha resultado dano ao erário, as contas dos responsáveis serão julgadas “regulares com ressalvas” (art. 208, RI/TCU). Por fim, quando tiver sido detectada a prática de alguma irregularidade grave (art. 209, RI/TCU), as contas serão julgadas “irregulares”. Veremos cada uma das espécies de julgamento de contas em detalhes, quando estudarmos o RI/TCU.

O julgamento das contas representa a **função judicante** exercida pelo TCU, embora, reitere-se, a Corte de Contas não exerça função jurisdicional. Quando se lê no art. 5º, do RI/TCU a expressão “a **jurisdição** do Tribunal abrange”, trata-se, na verdade, de emprego do vocábulo “jurisdição” em seu sentido vulgar e não jurídico, significando que as pessoas elencadas nos incisos daquele artigo estão sujeitas a prestar contas ao TCU.

Os “administradores e demais responsáveis” por recursos públicos federais, obrigados a prestar contas anualmente ao TCU, são aqueles arrolados no art. 10º da Instrução Normativa nº 12/1996, do TCU (IN/TCU nº 12/1996), quais sejam: o administrador/gestor; o ordenador de despesas; os membros da diretoria; os membros dos conselhos de administração, deliberativo ou fiscal; o encarregado do almoxarifado ou do material de estoque etc.

Administrador/Gestor é o agente público a quem é confiada a administração dos recursos públicos repassados ao órgão/entidade. Ordenador de Despesas, nos termos

do art. 80 do Decreto-Lei nº 200/1967 é, *in verbis*, “toda e qualquer autoridade de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos (...)”.

Assim, não é o órgão ou entidade que tem suas contas julgadas, mas sim aqueles agentes públicos que os integram e figuram como “responsáveis” no processo de Tomada de Contas ou Prestação de Contas. Destarte, o julgamento das contas é individual, no sentido de que é possível o gestor da unidade ter suas contas julgadas regulares, enquanto o ordenador de despesas ter as suas julgadas irregulares, e as do chefe do almoxarifado ter sido regulares com ressalvas, por exemplo.

O dispositivo, além de mencionar a administração direta e indireta, acrescenta a expressão “(...) **incluídas** as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal”.

No caso das “fundações”, apesar de ser redundante usar a expressão “incluídas”, uma vez que elas compõem a administração pública indireta, conforme vimos, a preocupação do legislador constituinte de 1988 ocorreu, provavelmente, em razão de tais entidades só terem sido incluídas na administração indireta com a Lei nº 7.596, de 10/4/1987.

Em relação às “sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal”, a razão de o legislador pretender abarcá-las dentre as entidades cujos responsáveis deverão prestar contas é o fato de elas não estarem, necessariamente, inseridas na administração indireta.

Com efeito, fazem parte da administração indireta as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Mas a União pode ter participações em empresas não contempladas na definição de empresa pública ou sociedade de economia mista e, portanto, sociedades de fora da administração indireta. Por exemplo: pode ter posição acionária minoritária em uma empresa; ou controle direto de uma concessionária de serviço público; ou controle indireto qualquer; ou ter encampado ou posto sob intervenção federal uma empresa, etc. Tais empresas poderão estar sendo mantidas e/ou ter sido instituídas pelo Poder Público federal.

Também devem prestar contas e tê-las julgadas, os entes que compõem os chamados “serviços sociais autônomos” ou “Sistema ‘S’” (ex.: Sesc, Sesi, Senai), pois, embora não façam parte da administração pública indireta, são instituídos por lei e mantidos ora por dotações orçamentárias ora pela autorização para cobrarem as chamadas “contribuições parafiscais”, de natureza tributária (veremos esses entes em detalhes quando dos comentários ao art. 5º do RI/TCU).

Por fim, prestam contas as chamadas “organizações sociais”, que são

personas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos de Estado, com incentivo e participação do Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de contrato de gestão.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, op. cit., p. 410.

O fomento pelo Poder Público pode abranger a destinação de recursos orçamentários, servidores ou bens públicos necessários ao cumprimento das metas do contrato de gestão.

Cumpra ressaltar que, embora os Conselhos de Fiscalização Profissional sejam autarquias corporativas e, portanto, integrantes da administração indireta, como vimos, a IN/TCU 42/2002 dispensou-os da prestação de contas ordinária (dentre outras razões, pela baixa materialidade dos recursos geridos), submetendo-os, contudo, ao controle via instrumentos de fiscalização (inspeções e auditorias). No entanto, como veremos ao estudarmos o art. 188 do RI/TCU, tal dispensa não significa retirar esses entes da jurisdição do TCU, o qual permanece competente, nos termos da CF/1988, para exigir a prestação de contas, caso entenda conveniente.

A segunda parte do inciso II atribui ao TCU o poder-dever de julgar também “as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;”. Trata-se do caso das TCEs (Tomadas de Contas Especiais), as quais já mencionamos, processos instaurados para apurar danos e individualizar responsabilidades. O dever de prestar contas não incide apenas sobre aqueles obrigados a prestar contas anualmente ao TCU (órgãos da administração pública direta, indireta, organizações sociais, serviços sociais autônomos e outras sociedades instituídas e/ou mantidas pelo poder público federal). Qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que receba recursos públicos federais para ser geridos, deve prestar contas do uso que fez de tais recursos, ainda que não diretamente ao TCU mas ao órgão repassador dos recursos (ex.: convênios com Municípios e Estados). Caso seja omissa ou tenha praticado um ato irregular de gestão, essa pessoa terá instaurada contra si pelo órgão repassador uma Tomada de Contas Especial, a qual receberá parecer do Controle Interno e então será encaminhada ao TCU para julgamento.

Assim, por exemplo, um prefeito que tenha recebido recursos do FNDE (Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação) para a construção de escolas em seu Município, mas tenha desviado tais recursos para uma conta corrente estranha ao convênio sem ter iniciado a obra, será sujeito à instauração de uma TCE. Se, por outro lado, o prefeito pagou antecipadamente à empresa construtora contratada e esta não realizou a obra, a empresa (pessoa jurídica particular) também constará do rol de responsáveis na TCE instaurada, conjuntamente (dá-se a “solidariedade”, conforme explicaremos nos comentários ao RI/TCU) com o prefeito.

Se quem praticou a irregularidade de que resultou o dano ao erário foi funcionário público federal, ou seja, agente público de órgão prestador de contas ordinárias/ anuais ao TCU, a TCE instaurada será processada e julgada e posteriormente poderá ser juntada ao processo de Prestação ou Tomada de Contas do órgão ou entidade respectivos (conforme explicaremos nos comentários ao RI/TCU).

Não é qualquer pessoa que cause dano ao erário que terá contra si instaurada uma TCE. É necessário que o dano decorra da prática de uma “irregularidade” e que haja a participação de um agente público (como no exemplo do prefeito que pagou integralmente à empresa antes de esta iniciar a obra) ou de alguém que assumiu

a obrigação de prestar contas (bolsista do CNPq que não comprova a conclusão do curso e nem devolve os recursos recebidos via auxílio financeiro). De outro modo, um particular sem vínculo com a Administração e que tenha causado dano ao erário – por exemplo, um particular que bata seu carro num veículo oficial ou seja inadimplente no pagamento de financiamento captado em banco oficial – não terá contra si instaurada uma TCE. Deve a administração, no entanto, buscar o ressarcimento do prejuízo via ação civil.

Há duas exceções a essa premissa em que o particular, sem vínculo com a Administração, fica sujeito à jurisdição do TCU: a primeira, quando em coautoria com servidor causa lesão aos cofres públicos, ficam ambos sujeitos a julgamento pelo Tribunal de Contas (...); a segunda, por expressa disposição de Lei, quando está sujeito ao dever de prestar contas, por haver gerido recursos públicos. Tal ocorre, por exemplo, quando são transferidos valores mediante convênio (...) e o responsável não presta contas ou não devolve o saldo financeiro (art. 116, da Lei nº 8.666/93).<sup>3</sup>

No julgamento da TCE, as contas também serão julgadas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares.

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

### ***Comentários:***

Os atos de admissão e concessão (aposentadorias, reformas e pensões) emitidos pelos setores de pessoal dos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, para serem validados, precisam da homologação do TCU. Trata-se de ato complexo que só se completa após a aprovação pelo TCU.

Atos de “admissão de pessoal” são aqueles mediante os quais alguém ingressa no serviço público federal, aí se incluindo os órgãos da administração direta e entidades da administração indireta e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União (Súmula 231 do TCU). Essa “admissão” deverá ser feita obrigatoriamente por meio de aprovação em concurso público, nos termos no art. 37, II, da CF/1988, seja nos casos de servidor regido pela Lei nº 8.112/1990 (estatutários), seja naqueles de empregados regidos pela CLT (celetistas), como os funcionários das sociedades de economia mista e empresas públicas, por exemplo. A desnecessidade de concurso público, segundo o inciso II do art. 37 da CF/1988, é em relação às “nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre

<sup>3</sup> JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tomada de Contas Especial** – Processo e Procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública. Ed. Brasília Jurídica. 1. ed. 1996, p 83.

nomeação e exoneração”. Caso o ingresso não tenha sido precedido de aprovação em concurso público, o ato de nomeação será considerado “ilegal” e será negado o seu registro pelo TCU. O termo “a qualquer título” significa que não só a admissão definitiva (para cargos ou empregos efetivos), mas também a contratação temporária de mão de obra terá sua legalidade examinada para se verificar, por exemplo, se tal contratação obedeceu aos requisitos impostos pela Lei nº 8.745/1993 (aplicável apenas à administração direta) para que pudesse prescindir da realização de concurso público (requisitos da temporariedade e do excepcional e urgente interesse público envolvidos, como em casos de calamidade pública) e ser feita apenas com processo seletivo simplificado.

O dispositivo excetua da necessidade de apreciação para fins de registro pelo TCU as “nomeações para cargo de provimento em comissão”. Isso porque tais cargos são de livre provimento, não carecendo de prévia aprovação em concurso público. Contudo, essa dispensa de registro para tais atos não afasta o poder-dever de verificação, a qualquer tempo, da legalidade desses atos, pois trata-se de despesa realizada com dinheiro público federal, como qualquer outra.

Além das admissões, também são sujeitas a registro as concessões de aposentadorias (seja de servidor estatutária ou de celetista), reformas (aposentadorias de militares) e pensões. Terão seu registro negado aquelas concessões cujos requisitos legais necessários não tenham sido cumpridos ou que possuam em sua remuneração parcelas indevidas.

A parte final do inciso ressalva da necessidade de registro as “melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.” Nos termos do § 1º do art. 3º da Instrução Normativa/TCU 44/2002,

constituem alteração do fundamento legal do ato concessório as melhorias posteriores decorrentes de acréscimos aos proventos de novas parcelas, gratificações ou vantagens de qualquer natureza, bem como a introdução de novos critérios ou bases de cálculos dos componentes do benefício, quando tais melhorias se caracterizarem como vantagem pessoal do servidor público civil ou militar e não houverem sido previstas no ato concessório originalmente submetido à apreciação do Tribunal ou por este já apreciado e registrado.

Cumpra consignar que a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de que não pode o TCU, ao apreciar ato de aposentadoria, determinar que o órgão ou entidade retire ou inclua parcela remuneratória ou ainda que altere o fundamento legal do ato, devendo limitar-se a registrar ou negar o registro.

Por fim, o uso do termo “apreciar” em vez de “julgar”, como no caso das contas, pode ser explicado pelo fato de os atos sujeitos a registro poderem ser revistos pelo Judiciário de forma mais ampla do que as contas, ou seja, o Judiciário pode analisar seu mérito e não apenas o cumprimento de formalidades processuais e a obediência à lei por parte do TCU, como ocorre com os processos de contas.

A apreciação dos atos sujeitos a registro é exemplo da **função fiscalizadora** do TCU.

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

### **Comentários:**

Para exercer a atividade de “fiscalização”, o TCU dispõe dos seguintes instrumentos, arrolados no RI/TCU: “levantamentos” (art. 238 do RI/TCU), “auditorias” (art. 239 do RI/TCU), “inspeções” (art. 240 do RI/TCU), “acompanhamentos” (arts. 241 e 242 do RI/TCU) e “monitoramentos” (art. 243 do RI/TCU).

Com exceção dos “acompanhamentos”, em todas as demais espécies de fiscalização o TCU, por meio de seus Analistas, vai até o órgão para empreender suas verificações.

No caso das auditorias, seu objetivo é expressamente fixado no art. 239 do RI/TCU como sendo o de:

I – examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;

II – avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados;

III – subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

No caso do inciso I referido, trata-se de “auditoria de conformidade”, e no inciso II de “auditoria operacional”.

Já as “inspeções” são instrumentos que visam a “suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações (...)”. Ou seja, enquanto a auditoria tem um objeto mais genérico, a inspeção é mais pontual, tem um foco mais específico.

Tanto as auditorias quanto as inspeções podem ser deflagradas por iniciativa do próprio TCU (Plano de Fiscalização, aprovado semestralmente) ou das Casas e comissões do Congresso Nacional e abrangem todos os órgãos e entidades sujeitos a prestar contas ao TCU (inciso II do art. 71), de todos os três Poderes.

Apesar de não explicitado no inciso II, pela própria definição de controle externo, tanto os órgãos da estrutura do Poder Executivo quanto do Legislativo, Judiciário e do Ministério Público da União devem prestar contas e estar sujeitos às fiscalizações do TCU.

Trata-se de outro exemplo da **função fiscalizadora** do TCU.

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

### ***Comentários:***

Empresas supranacionais são aquelas cujo capital social tenha a participação de capital brasileiro e de outro país. Como fica claro pela leitura do dispositivo, não é necessário, para que a empresa supranacional tenha de prestar contas ao TCU, que a União detenha participação direta nela, podendo tal participação ser indireta, como quando a União tem uma participação direta em uma empresa nacional que tenha participação numa empresa supranacional.

Como exemplos dessas empresas supranacionais, temos a Itaipu (binacional), e o Banco Brasil-Iraquiano. Desde que seja possível separar a gestão do capital nacional, bem como os respectivos responsáveis por ela na empresa, a prestação de contas referente aos recursos nacionais é obrigatória. Ressalto que Itaipu vinha tendo problemas para proceder a essa segregação das contas e responsabilidades.

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

### ***Comentários:***

Transcrevo, a seguir, algumas considerações acerca dos convênios, de lavra do Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

O instrumento de convênio é um ato jurídico administrativo. Nele assumem as partes obrigações recíprocas, entre as quais o dever de prestar contas (art. 116 da Lei nº 8.666/1993). Pelas normas hoje em vigor, o direito de tomar contas é do órgão repassador, normalmente ministério, autarquia ou a fundação a ele vinculado. Se houver omissão, deverá o órgão repassador instaurar a correspondente tomada de contas especial.

(...) Observe-se que, havendo regular aplicação de recursos, o dever de prestar contas – e o correspondente dever de tomar contas – exaure-se entre os convenientes. Havendo omissão, surgem o dever de instaurar a TCE e a competência do TCU para julgá-la.<sup>4</sup>

Quando o dispositivo em tela (art. 71, VI) menciona “(...) acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres a Estado, Distrito Federal ou Município”, devemos entender que o legislador constituinte disse menos do que queria ao restringir a fiscalização às unidades da federação, pessoas políticas. Destarte, é cabível uma interpretação extensiva do inciso em questão, considerando que a fiscalização do TCU sobre qualquer transferência de valores públicos federais pode recair não só sobre Estados, Distrito Federal e Municípios, mas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que assuma, ao receber tais recursos, o compromisso de prestar contas, ao órgão repassador, do uso que fez desses recursos.

<sup>4</sup> JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. op. cit., p. 491.

Os “instrumentos congêneres” ao convênio, destarte, incluem termos de parceria firmados com Organizações Sociais, subvenções, auxílios financeiros a bolsistas etc. Corroborando essa interpretação extensiva, os arts. 254 e 255 do RI/TCU trazem a mesma previsão ampla de pessoas sujeitas a essa fiscalização dos recursos que receberam.

Quando o órgão ou entidade repassadora dos recursos encaminhar sua tomada ou prestação de contas ao controle interno e este posteriormente a enviar ao TCU, as prestações de contas dos convênios e “instrumentos congêneres” lá estarão embutidas, sujeitas, portanto, a análise pela Corte de Contas. Nesse sentido, também o art. 2º, § 2º, da IN/TCU 47/2004.

A norma que regula os convênios é a IN/STN 01/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, que estabelece para o conveniente, dentre outras, a obrigação de apresentar em sua prestação de contas: o plano de trabalho referente ao objeto do ajuste; relação de pagamentos; extrato da conta corrente do convênio; notas fiscais; termo de entrega da obra etc.

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

#### ***Comentários:***

Além de solicitar a realização de auditorias e inspeções, o Congresso pode igualmente solicitar que o TCU lhe preste informações sobre auditorias e inspeções realizadas, sejam daquelas que lhe solicitou ou de outras que o Tribunal tenha realizado por iniciativa própria.

Temos aqui o exercício de **função informativa** pelo TCU.

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

#### ***Comentários:***

O legislador prevê duas circunstâncias que ensejam a aplicação de sanções aos responsáveis: a “ilegalidade de despesa” ou a “irregularidade das contas”. No caso de contas julgadas irregulares, muitas vezes o que motivou tal julgamento foi a realização de despesas ilegais, mas não necessariamente, pois a irregularidade das contas pode ter sido fruto simplesmente do descumprimento de uma determinação anterior do Tribunal (art. 267, VII, do RI/TCU). Outrossim, a “ilegalidade de despesa” pode ser verificada em um processo de fiscalização, como no caso de uma auditoria, e não num processo de contas. Destarte, pode haver sanção pela ocorrência de despesas ilegais sem que as contas dos responsáveis sejam julgadas irregulares, posto que a irregularidade das contas depende da avaliação da gestão como um todo, e muitas vezes a ilegalidade de uma despesa não macula todo o exercício em análise.

As sanções previstas em lei e no RI/TCU são: aplicação de multa; inabilitação, de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal; inidoneidade de licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitações na administração pública federal. Essas sanções podem ser cumulativas.

A previsão de aplicação de multa proporcional ao dano causado ao erário pressupõe a condenação em débito do responsável em um processo de contas (ordinárias ou especial). Em outros processos, como o de fiscalização (ou mesmo num processo de contas ordinário em que a irregularidade praticada não tenha gerado dano), a multa tem um valor fixo máximo.

Trata-se aqui de **função sancionatória** do TCU.

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

#### ***Comentários:***

Independentemente da aplicação de qualquer sanção, o TCU pode determinar a um órgão ou entidade que lhe seja jurisdicionado a adoção de providências para corrigir uma falha em seus procedimentos ou sustar atos ilegais (despesas ou outra infração), fixando um prazo para cumprimento. O descumprimento de uma determinação, verificado em ocasião posterior, enseja a aplicação de multa.

A determinação para sustação de ato ou procedimento inquinado de ilegalidade pode ser feita também em caráter cautelar, como veremos ao estudarmos o art. 276 do RI/TCU.

Ressalto que além das determinações, de caráter obrigatório, o TCU pode fazer “recomendações”, geralmente relacionadas ao desempenho, as quais não têm atendimento obrigatório.

Vemos aqui a **função corretiva** do TCU.

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

#### ***Comentários:***

Este inciso relaciona-se com o anterior. Assim, se o TCU determinar ao órgão ou entidade que se abstenha ou suste a execução de ato eivado de ilegalidade e não for atendido no prazo fixado, o próprio Tribunal poderá sustá-lo.

XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos praticados.

#### ***Comentários:***

Maria Sylvia Di Pietro tece os seguintes comentários sobre a “representação”:

A representação é a denúncia de irregularidades feita perante a própria Administração.

Está disciplinada pela Lei nº 4.898/1965, quando se tratar de representação contra abuso de autoridade, definido pelos seus arts. 3º e 4º. Nesse caso, a representação é dirigida à autoridade superior que tiver competência para aplicar ao culpado a respectiva sanção (...).<sup>5</sup>

O “abuso de poder” ocorre “quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, ultrapassa os limites de suas atribuições ou se desvia das finalidades administrativas.”<sup>6</sup>

Destaco que essa representação é distinta daquela que certas pessoas, legitimadas por lei (não apenas servidores do TCU), podem fazer perante o TCU, e que constitui um processo específico autuado no Tribunal, conforme veremos adiante. A representação aqui tratada é a que os próprios servidores do TCU encaminham, não ao TCU, mas ao Poder competente, principalmente quando em auditorias ou inspeções.

Trata-se de outro exemplo de **função informativa** do TCU.

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

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

### ***Comentários:***

Diferentemente dos “atos administrativos”, que o TCU tem a competência para sustar se o órgão não o fizer, os contratos administrativos, caso o órgão responsável não atenda a determinação do Tribunal para anulá-los (ou sustá-los), em princípio só poderão ser anulados pelo Congresso. Digo “em princípio” porque se o Congresso, após noventa dias, não sustar o contrato ou o Poder Executivo não adotar as medidas cabíveis para a sustação, a competência para decidir a respeito será do TCU.

Frise-se que pelo texto constitucional, o “Tribunal decidirá a respeito”, ou seja, não necessariamente o TCU deverá sustar o contrato. Na prática, no entanto, o TCU tende a promover a sustação do contrato e aplicar as sanções devidas aos responsáveis do órgão contratante e da empresa contratada. A propósito, antes da anulação de qualquer contrato administrativo, deve ser dado ao terceiro que contratou com a Administração a oportunidade do contraditório e da ampla defesa, garantias do devido processo legal insculpidas na CF/1988. Não é por outra razão que a anulação de um contrato, negócio jurídico bilateral, ao contrário do ato, requer cautela maior, e a decisão deve passar primeiramente pelo Congresso.

Em sede de mandado de segurança (MS 23.550/DF) de 2001, o STF assim decidiu sobre o tema:

<sup>5</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania. op. cit., p. 591.

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Ed. Malheiros. 24. ed. São Paulo, p. 95.

EMENTA: I – Tribunal de Contas: competência: contratos administrativos (CF, art. 71, IX, e §§ 1º e 2º). O TCU – embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos – tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou.

II – TCU: processo de representação fundado em invalidade de contrato administrativo: incidência das garantias do devido processo legal e do contraditório e ampla defesa, que impõem assegurar aos interessados, a começar do particular contratante, a ciência de sua instauração e as intervenções cabíveis.

A sustação de contratos é exemplo de competência conjunta do TCU e do Congresso Nacional. Aquelas competências que vimos nos onze incisos do art. 71 eram competências privativas do TCU. Há outras competências privativas do TCU que se encontram em leis e no próprio RI/TCU, como veremos.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo;

#### ***Comentários:***

O Código de Processo Civil, em seu art. 583, dispõe que “toda a execução tem por base título executivo judicial ou extrajudicial”. O art. 584 elenca dentre os títulos judiciais “I – a sentença condenatória proferida no processo civil; II – a sentença penal condenatória transitada em julgado (...)”. O art. 585, por sua vez, arrola dentre os títulos executivos extrajudiciais: “I – a letra de câmbio, a nota promissória, a duplicata, a debênture e o cheque; (...) VI – a certidão de dívida ativa da União (...); VII – **todos os demais títulos, a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.**”

As decisões do TCU, como vimos, são decisões administrativas, ou seja, não constituem sentença judicial. Contudo, por força deste parágrafo da CF/88, as decisões do TCU que imputem uma dívida ao responsável constituirão “título executivo”, de natureza extrajudicial, pois encaixam-se na previsão do inciso VII do art. 585 do CPC.

Assim, de posse de uma decisão prolatada pelo TCU, a Advocacia Geral da União (AGU) poderá ingressar com uma ação de execução civil junto à Justiça Federal para cobrar a dívida (multa e/ou débito) do responsável condenado pelo TCU. Portanto, não há necessidade de inscrição do débito na Dívida Ativa da União.

Veja que o TCU apenas condena, não cobra judicialmente a dívida, cabendo à AGU esta última providência.

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

### ***Comentários:***

No Congresso, caberá à comissão mista permanente de planos, orçamento público e fiscalização (do art. 166, §1º, da CF/1988) a emissão de um parecer sobre os relatórios trimestrais e anuais enviados pelo TCU, nos quais são descritas as atividades do Tribunal no período, o número de processos de cada espécie julgados, as condenações etc.

Transcrevo, a seguir, trecho de um desses pareceres da referida comissão:

“CONCLUSÃO: Considerando a ausência de normativos emanados do Congresso Nacional sobre o conteúdo e a forma do Relatório de Atividades que o TCU deve apresentar, trimestral e anualmente, há que se concluir que o Relatório apresentado atende às determinações legais e constitucionais vigentes. Inegavelmente, os dados apresentados pelo TCU permitem que o Congresso Nacional tenha uma razoável visão sobre as atividades do TCU no trimestre.”

Cumprir lembrar que o art. 2º da LRF prevê que “o parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 [sessenta dias] pela comissão mista permanente referida no art. 166, §1º, da CF/88 ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.”

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

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

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

### ***Comentários:***

Trata-se de competência conjunta da comissão mista permanente do Congresso, do próprio Congresso e do TCU. Refere-se a uma irregularidade específica da despesa: o fato de ela ter sido realizada sem que estivesse autorizada no orçamento do exercício respectivo. O art. 167 da CF/1988 veda, dentre outros: “I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;” e “II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

Dentre as despesas, tanto aquelas correntes quanto as de custeio e as de capital (investimentos) podem ensejar, se houver indício de terem sido realizadas sem previsão orçamentária, o pedido de esclarecimentos à autoridade competente.

O TCU apenas será acionado se os esclarecimentos não forem prestados ou se forem rejeitados pela comissão, caso em que o Tribunal se “pronunciará” sobre a irregularidade ou não da despesa. O dispositivo não deixa clara a forma que terá esse pronunciamento, mas entendo que deverá ter a forma de um “parecer”.

Caso o TCU entenda irregular a despesa, a comissão mista do Congresso, a seu critério, dependendo da gravidade que atribuir à despesa irregular, proporá ao Congresso sua sustação. Ou seja, a comissão emite também apenas um “parecer”, cabendo só ao Congresso a tarefa de sustar a despesa.

Assim, trata-se de um caso de ilegalidade de despesa cuja execução não cabe ao TCU sustar, mas, sim, ao Congresso.

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

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I – mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II – idoneidade moral e reputação ilibada;

III – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV – mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

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

II – dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

### ***Comentários:***

Veremos em detalhes, nos comentários ao RI/TCU, na parte sobre “Organização” do TCU, os critérios de escolha de seus Ministros.

Por ora, basta saber: que a composição do Tribunal é de nove Ministros (os quais compõem os Colegiados – Câmaras e Plenário – em que as decisões do TCU serão tomadas), dos quais seis são escolhidos pelo Congresso Nacional (três pela Câmara e três pelo Senado) e três pelo Presidente da República; que a sede é no

Distrito Federal e não em Brasília, como costuma aparecer em provas de concurso (havendo Secretarias regionais do TCU em todas as capitais brasileiras).

Interessante notar que dentre as atribuições do art. 96 da CF/1988, mencionado no *caput* do art. 73 da CF/1988, encontra-se a competência comum a todos os tribunais de “elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes (...)”. Ou seja, é neste artigo da CF/1988 que aparece claramente a obrigatoriedade do TCU de respeitar o contraditório e a ampla defesa das partes, nos processos de sua competência.

O § 1º estabelece os requisitos para que alguém se torne Ministro do TCU. O primeiro é o de ser brasileiro. Aqui, a CF/1988 não exige que seja brasileiro nato (como no caso de Presidente da República, por exemplo), podendo ser naturalizado. Vale registrar que o requisito etário é o mesmo para os Ministros do STF e do STJ.

A não ser pelo requisito etário (entre 35 e 65 anos de idade, lembrando-se que a aposentadoria compulsória se dá aos 70 anos de idade), os demais requisitos são subjetivos, tais como os notórios conhecimentos jurídicos, a reputação ilibada (requisitos também presentes para os Ministros do STF e STJ, por exemplo) e a idoneidade moral.

As garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens que os Ministros do TCU têm, em comum com os Ministros do STJ, são, dentre outras: a remuneração igual a noventa e cinco por cento daquela de Ministro do STF; a vitaliciedade, a inamovibilidade; a proibição de exercer outro cargo ou função, salvo a de magistério; o foro especial nas infrações penais; os sessenta dias de férias. Quanto às normas de aposentadoria e pensão, são as mesmas que têm os servidores públicos em geral (art. 40 da CF/1988).

O “auditor” referido no § 4º (também chamado de “Ministro-Substituto”) nada tem a ver com os Analistas de Controle Externo do TCU, servidores que vulgarmente na mídia são chamados de “auditores” por exercerem a atividade técnica de auditoria.

O “auditor” do TCU assume o cargo mediante aprovação em concurso público e atua junto ao Colegiado do TCU, tendo a incumbência de “relatar” processos (como os Ministros), sem, contudo, ordinariamente, votarem. Como veremos mais adiante, esse “relatar” processos significa presidir sua instrução, elaborando um Relatório e uma Proposta de Decisão que será submetida ao Colegiado para discussão, votação e decisão. As principais diferenças entre o auditor e o Ministro, portanto, são: o primeiro não vota, enquanto o segundo vota; o primeiro assume o cargo após aprovação em concurso público, enquanto o segundo é escolhido pelo Congresso ou pelo Presidente da República; o primeiro recebe remuneração e tem garantias e impedimentos equivalentes às de juiz do TRF, enquanto o segundo se equipara ao Ministro do STJ.

Quando o auditor estiver substituindo um Ministro, por motivo de impedimento, licença, vacância ou férias deste último, exercerá as mesmas funções deste, inclusive podendo votar.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

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

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

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

### **Comentários:**

Como se percebe, as competências do controle interno, existente em cada um dos Poderes, como já vimos, assemelham-se às do controle externo, destacando-se a finalidade última de apoiar o controle externo. Como já mencionamos, em qualquer processo de tomada ou prestação de contas, bem como nas tomadas de contas especiais e nos atos sujeitos a registro, o controle interno emite seu parecer, posteriormente encaminhado ao TCU.

No Poder Executivo, o órgão central do sistema de controle interno é a Controladoria Geral da União (CGU), subordinada à Presidência da República. Abaixo dela, há a Secretaria Federal de Controle (SFC) à qual se ligam os órgãos setoriais de controle. No Poder Legislativo e Judiciário, ainda não há sistema de controle interno integrado, apenas órgãos setorizados.

Caso um responsável pelo controle interno saiba de alguma irregularidade e dela não dê ciência ao TCU, poderá ser responsabilizado “solidariamente”. Significa, no caso de dano ao erário, que o débito poderá ser cobrado integralmente ou do responsável original ou do responsável pelo controle interno que não comunicou a ocorrência ao TCU.

O § 2º refere-se à possibilidade de qualquer cidadão (e não apenas aqueles legitimados por lei, como ocorre no caso da “representação”) oferecer denúncia ao TCU. Veremos com detalhes os requisitos da “denúncia” (espécie de processo) perante o TCU. Trata-se da **função de ouvidoria** do TCU.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção 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.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

### **Comentários:**

No Brasil, além do TCU, há trinta e três outros tribunais de contas: vinte e seis estaduais (TCE), um distrital (TCDF), quatro estaduais com competências exclusivas para fiscalizar os seus Municípios (TCMs), um para o Município de São Paulo (TCM-SP) e outro para o Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ).

Tendo em vista a correspondência de normas aplicáveis ao controle externo a nível federal em relação aos Estados, DF e Municípios, o controle externo nos Estados será realizado pela Assembleia Legislativa respectiva, a qual será auxiliada pelo Tribunal de Contas do Estado, a quem caberá funções análogas às do TCU, com as adaptações necessárias, segundo dispuserem as respectivas Constituições Estaduais. Outrossim, a composição dos TCEs deverá ser de sete Conselheiros (equivalente aos Ministros do TCU), os quais deverão ser necessariamente escolhidos por uma proporção entre o Governador do Estado e a Assembleia Legislativa. A CF/1988 não fixa a proporção (obviamente, sendo de sete, não poderia se aplicar a regra 1/3 e 2/3, como no caso do TCU), mas há várias Adins (ações diretas de inconstitucionalidade) questionando dispositivos de algumas Constituições Estaduais que atribuíam exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a escolha dos Conselheiros.

Em relação aos Municípios, aplica-se o disposto no art. 31 da CF/1988:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante 60 dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

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

Não se podem confundir Tribunais de Contas **do Município** (só existem dois: o do Rio de Janeiro e o de São Paulo, sendo vedado pelo § 4º a criação de outros), com Tribunais de Contas **dos Municípios** (TCMs), que são órgãos estaduais encarregados de fiscalizar as contas dos Municípios do Estado respectivo. Em relação a este últimos, não está vedada a criação de novas (Adin 154/1991). Na verdade, o que ocorre com os TCMs é que o Estado, em vez de fiscalizar seus Municípios mediante o TCE, resolve criar um órgão específico para cuidar dos vários Municípios que o compõem. Assim, onde houver TCMs, os gastos de dinheiro público estadual serão analisados pelo TCE, e os gastos de dinheiro público municipal serão analisados pelo TCMs. Onde só houver TCE, tanto os gastos estaduais quanto os de todos os Municípios serão fiscalizados pela Corte de Contas Estadual.



A peculiaridade do controle externo no âmbito municipal é a maior força dada ao parecer prévio da Corte de Contas (seja TCE, TCM ou TCMs) sobre as contas do Prefeito, o qual só deixará de prevalecer se 2/3 da Câmara Municipal votar contra. Ademais, há possibilidade franqueada aos contribuintes de, durante 60 dias, examinarem e questionarem as contas da municipalidade.

Por fim, o art. 33, § 2º, da CF/1988 diz que “as contas do Governo do Território serão submetidas ao Congresso Nacional, com parecer prévio do Tribunal de Contas da União”. Caso os Territórios sejam divididos em Municípios, a fiscalização destes se dará na forma do art. 31 da CF/1988. Portanto, os Territórios não possuem órgãos de controle externo próprios, tendo sendo suas contas julgadas pelo Congresso.

Por fim, não há hierarquia ou subordinação entre os Tribunais de Contas, havendo muitas vezes troca de informações.



Formato  
15x21cm

Mancha  
11,5x17,5 cm

Papel  
Offset

Gramatura  
70 gr/m<sup>2</sup>

Número de páginas  
28



SEPN 509 Ed. Contag 3º andar CEP 70750-502 Brasília/DF  
SAC: 0800 600 4399 Tel.: (61) 3034 9576 Fax: (61) 3347 4399

[www.vestcon.com.br](http://www.vestcon.com.br)