



## **Aula 00**

Controle Interno e Externo para SEPLAG-DF

Auditor de Controle Interno

**Prof. Erick Alves**

## Sumário

SUMÁRIO .....	2
APRESENTAÇÃO .....	3
ASPECTOS GERAIS DO CONTROLE.....	5
NATUREZA JURÍDICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS .....	8
NATUREZA E EFICÁCIA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS .....	13
ALCANCE DA FISCALIZAÇÃO.....	24
QUESTÕES COMENTADAS DA BANCA CESPE.....	27
LISTA DE QUESTÕES.....	33
GABARITO .....	35
RESUMO DIRECIONADO .....	36
REFERÊNCIAS .....	37



## Apresentação

Olá, tudo bem? Aqui é o **Erick Alves** 😊



Para quem não me conhece, sou **Auditor do Tribunal de Contas da União (TCU)** e professor de Direito Administrativo e Controle Externo no **Direção Concursos**. Sou formado pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), onde aprendi muito sobre **disciplina, organização e responsabilidade**, características essenciais para quem *estuda* e para quem *ensina* no ramo de concursos públicos. Espero, com minha experiência, ajudar você a conquistar uma vaga na **SEPLAG-DF!**

Esta aula, além de demonstrar a metodologia e a didática do curso, tem como objetivo abordar os seguintes tópicos que poderão ser cobrados no próximo concurso para a **SEPLAG-DF:**

**CONTROLE INTERNO E EXTERNO: Tribunais de Contas: natureza jurídica dos Tribunais de Contas, natureza jurídica e eficácia das decisões dos Tribunais de Contas; alcance da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.**

Nosso curso será elaborado com base na banca **CESPE**, que vem organizando a maioria dos últimos concursos grandes do Distrito Federal.

Este livro digital em PDF está organizado da seguinte forma:

- 1) **Teoria permeada com questões**, para fixação do conteúdo – **estudo OBRIGATÓRIO, págs. 5 a 26;**
- 2) **Bateria de questões comentadas da banca organizadora do concurso**, para conhecer a banca e o seu nível de cobrança – **estudo OBRIGATÓRIO, págs. 27 a 32;**
- 3) **Lista de questões da banca sem comentários seguida de gabarito**, para quem quiser tentar resolver antes de ler os comentários – **estudo FACULTATIVO, pág. 33 a 35;**
- 4) **Resumo Direcionado**, para auxiliar na revisão – **estudo FACULTATIVO, pág. 36.**

Note que existem tópicos de estudo obrigatório e outros de estudo facultativo. Os tópicos de estudo obrigatório foram preparados pensando na sua necessidade para o concurso, sem mais nem menos. Já os tópicos de estudo facultativo também são importantes, pois auxiliam na revisão e no aprofundamento do conteúdo, mas **não** são essenciais caso você esteja procurando um estudo mais objetivo.

Além deste livro digital em PDF, o conteúdo também é abordado em **vídeo aula**. Você pode escolher *estudar só o PDF, só a vídeo aula ou ambos*. Para um melhor aproveitamento do tempo, *recomendo que você estude apenas pelo PDF*, utilizando o vídeo para retirar eventuais dúvidas ou para reforçar o entendimento de tópicos específicos.

**Aos estudos!**

**Prof. Erick Alves**



proferickalves



proferickalves



**EMÁUDIO**  
CONCURSOS

Você pode ouvir o meu **curso completo** de Direito Administrativo narrado no aplicativo **EmÁudio Concursos**, disponível para download em celulares **Android** e **IOS**. No aplicativo, você pode ouvir as aulas em modo offline, em velocidade acelerada e montar listas. Assim, você consegue estudar em qualquer hora e lugar! Vale a pena conhecer!



**WhatsApp**  
(61) 9 9386 7450

Além disso, neste número, eu e a **Prof. Érica Porfírio** disponibilizamos **dicas, materiais e informações** sobre **Direito Administrativo**. Basta **adicionar** nosso número no seu WhatsApp e nos mandar a mensagem **“Direito Administrativo”**.

## Aspectos gerais do controle

Antes de iniciarmos efetivamente nosso curso, queria apresentar a você alguns conceitos introdutórios sobre a atividade de controle da Administração Pública.

**Controle**, em sentido amplo, é a fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, sistemas etc., para que tais atividades não se desviem dos padrões e das normas preestabelecidas, e para que alcancem os resultados desejados.

O controle é uma das funções administrativas clássicas: *planejar, coordenar, supervisionar, executar e controlar*. De acordo com a teoria da administração, um sistema de controle eficaz garante que as atividades sejam realizadas de maneira satisfatória, na direção dos objetivos da empresa. Além do mais, nas grandes corporações modernas de capital pulverizado, ou seja, que possuem muitos acionistas, os verdadeiros donos geralmente estão afastados da administração do negócio. Diretores executivos são contratados para administrar a empresa com o compromisso de dirigi-la para satisfazer os interesses dos proprietários do capital. Nesse contexto, uma estrutura de controle possui a finalidade de assegurar que a administração da companhia esteja seguindo as diretrizes estabelecidas pelos proprietários, além de coibir atitudes oportunistas dos executivos que satisfaçam seus próprios interesses em detrimento da organização.

De forma semelhante, os recursos financeiros e patrimoniais utilizados pelo Estado **não** pertencem ao Presidente da República nem aos Governadores, Prefeitos, Deputados e demais agentes públicos, mas sim ao povo, que recolhe tributos. É com esses recursos que o Estado disponibiliza serviços à sociedade, adquirindo materiais para o funcionamento das repartições, firmando contratos, realizando obras, remunerando seus servidores, etc.

Mas é virtualmente impossível que o povo, por si mesmo, consiga administrar os recursos que disponibiliza ao Estado. Por isso, delega essa tarefa a intermediários legalmente habilitados, os *gestores públicos*, que têm o dever de administrar os recursos em nome e em favor do povo, obedecendo às normas aplicáveis. Paralelamente, de forma semelhante ao que ocorre nas empresas privadas, existe toda uma estrutura de controle atuando para assegurar que os governantes e demais responsáveis por bens e valores públicos desempenhem suas tarefas com correção, em consonância com o ordenamento jurídico e com princípios como os da moralidade, publicidade, impessoalidade e supremacia do interesse público.

Hely Lopes Meirelles, em uma definição abrangente, porém concisa, leciona que:

*Controle, em tema de Administração Pública, é a faculdade de **vigilância, orientação e correção** que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro.*

Os termos chaves dessa definição representam os principais atributos do controle da gestão pública, que podem ser compreendidos da seguinte forma:

- **Vigilância:** fiscalização e acompanhamento da gestão, com base nas normas aplicáveis.
- **Orientação:** atuação pedagógica, preventiva, com vistas ao aperfeiçoamento das práticas de gestão e à inibição de condutas lesivas aos cofres públicos.
- **Correção:** assegurar o cumprimento da lei e a recomposição do patrimônio lesado.

- **Poder:** como corolário do Estado Democrático de Direito, a CF instituiu um sistema de freios e contrapesos no qual os Poderes se vigiam mutuamente, cada um fiscalizando e inibindo eventuais excessos do outro (controle externo).
- **Órgão:** cada instituição pública possui em sua estrutura um órgão com atribuição de fiscalizar a própria instituição (controle interno).
- **Autoridade:** autotutela da administração, que pode anular ou revogar seus próprios atos.

Em nosso dia-a-dia, é muito comum nos depararmos com notícias sobre obras superfaturadas, fraudes em licitações, e outras tantas falcatruas que têm em comum o fato de envolverem a malversação de recursos públicos. Veja algumas manchetes:

*TCDF encontra irregularidades e suspende licitação de obras no Sol Nascente (correiobrasiliense.com.br)*

*TCDF detecta prejuízo de R\$ 72 milhões em obras do Estádio Nacional de Brasília (agenciabrasil.etc.com.br)*

*TCU manda suspender supersalários do Senado (veja.abril.com.br)*

*TCU comprova que ferrovia Norte/Sul, além de "superfaturada", foi "mal feita" (portalct.com.br)*

Tais notícias somente vêm à tona porque alguma **ação de controle** foi realizada sobre a conduta do mau gestor, possibilitando a identificação da irregularidade.

Ao toparmos com manchetes dessa natureza, podemos perceber que o controle da Administração Pública pode ser feito de **diversas formas** e por **diferentes agentes**. Nos exemplos acima, assim como em diversas situações semelhantes, coube aos **Tribunais de Contas** essa atribuição. Nos dois primeiros casos, a ação de controle foi empreendida pelo **Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF)**, em defesa do patrimônio do Distrito Federal; nos demais, o controle foi realizado pelo **Tribunal de Contas da União (TCU)**, a quem cabe zelar pela correta gestão dos recursos da União. Com efeito, veremos que os Tribunais de Contas (incluindo o da União, o do Distrito Federal, bem como todos os outros Estaduais e Municipais) são os órgãos técnicos diretamente envolvidos no **controle externo** da Administração Pública, em auxílio ao Poder Legislativo, fiscalizando os respectivos órgãos e agentes jurisdicionados que realizam a arrecadação e a aplicação dos recursos municipais, estaduais, distritais e federais.

Mas vale lembrar que a Administração também se sujeita ao **controle judicial**, realizado pelo Poder Judiciário, ao **controle social**, realizado pelos cidadãos, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos, por exemplo, mediante a atuação de órgãos especializados de controle interno, como a **Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF)**.

Detalhando um pouco mais, podemos dizer que quando o controle é exercido por um ente que não integra a mesma estrutura organizacional do órgão fiscalizado é chamado **controle externo**.

**Por exemplo:** quando o Congresso Nacional julga as contas prestadas pelo Presidente da República, ou quando um juiz anula um ato do Poder Executivo, temos exemplos de controle externo, pois, nestes casos, um Poder exerce controle sobre os atos de outro Poder. No primeiro caso, o Legislativo e, no segundo caso, o Judiciário exercem controle sobre o Executivo.

Todavia, na terminologia adotada pela Constituição Federal, apenas o controle exercido pelo Legislativo sobre a Administração Pública, com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas, recebe a denominação de *controle externo* (CF, art. 70 a 75). Em outras palavras, quando trata de controle da Administração Pública, a expressão "*controle externo*" é utilizada na Constituição apenas para designar o controle legislativo, incluindo o controle realizado pelos Tribunais de Contas. A Constituição não inclui no significado desta expressão o controle exercido pelo Poder Judiciário, por exemplo. Então, podemos concluir que a Constituição adota um significado próprio e mais restritivo para a expressão "*controle externo*".

Por outro lado, quando o controle é exercido por órgão especializado, porém pertencente à mesma estrutura da unidade controlada, é dito **controle interno**. Normalmente, a doutrina considera "mesma estrutura organizacional" como o "**mesmo Poder**", fazendo com que a expressão "*controle interno*" abarque todas as atividades de controle empreendidas dentro de um mesmo Poder.

Assim, o controle que um Ministério exerce sobre os vários departamentos administrativos que o compõem se caracteriza como controle interno, simplesmente porque todos integram o Poder Executivo. Outro exemplo seria o controle que as chefias exercem sobre os atos de seus subordinados dentro de um órgão público, no exercício do poder hierárquico.

Ressalte-se que o controle interno pode ser exercido por **órgãos especializados** que, embora pertençam ao mesmo Poder, não possuem vinculação hierárquica com os órgãos controlados. A Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF), por exemplo, é órgão especializado que exerce controle interno no âmbito de todos os órgãos e entidades administrativas pertencentes ao **Poder Executivo do Distrito Federal**. No caso, a classificação da CGDF como órgão de controle interno não é porque ela possui ascendência hierárquica sobre os demais órgãos do Executivo e sim porque ela própria, assim como os órgãos que controla, também é um órgão do Poder Executivo, só que com atribuições específicas de controle, ou seja, sob a ótica do Executivo, trata-se de um controle exercido "por dentro".

Quando falamos em controle da **Administração Pública**, estamos nos referindo à fiscalização de qualquer **ato administrativo** que envolva **receitas** e **despesas** públicas, como a compra de bens, admissão de pessoal, arrecadação de impostos, etc. Assim, essa modalidade de controle é mais perceptível sobre as atividades realizadas pelo Poder Executivo, cujas funções típicas são as *funções administrativas*. Mas o controle da gestão pública também alcança o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, bem como o Ministério Público e o próprio Tribunal de Contas, que também exercem função administrativa de maneira atípica.

É importante ficar claro que o controle de que estamos falando **não alcança as funções típicas** dos demais Poderes (Legislativo = legislar; Judiciário = julgar) e órgãos autônomos (MP = fiscal da lei; TC = controle externo), mas apenas suas **funções administrativas**. Por exemplo: o TCDF não tem competência para fiscalizar se o processo legislativo que resultou na edição de determinada lei foi corretamente seguido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal; também não pode dizer se o Tribunal de Justiça decidiu ou não de forma adequada em determinada ação penal. Mas, por outro lado, poderá sim fiscalizar as licitações, as admissões de pessoal e todos os demais atos que resultem receita ou despesa realizados tanto pela Câmara Legislativa como pelo Tribunal de Justiça.

A partir dessas considerações conceituais, agora sim podemos avançar e estudar o item que pode ser cobrado no concurso da CGDF.

## Natureza jurídica dos Tribunais de Contas

Para estudarmos a natureza jurídica dos Tribunais de Contas (TCs), vamos adotar como roteiro o enunciado da seguinte questão discursiva que, embora se refira ao TCU, pode ser estendida para os demais TCs:

*(TCU – ACE 2008 – Cespe) (...) 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.

Vamos lá:

### Natureza jurídica dos Tribunais de Contas

A doutrina majoritária classifica os Tribunais de Contas como **órgãos administrativos, autônomos e independentes**, de **estatura constitucional**.

Por serem **órgãos**, os TCs **não possuem personalidade jurídica própria**. A personalidade jurídica de cada Tribunal de Contas é a mesma da pessoa jurídica de direito público a qual se vinculam. Assim, a personalidade jurídica do TCU é a da União, enquanto personalidade jurídica do TCDF é a do Distrito Federal.

Não obstante a ausência de personalidade jurídica própria, os Tribunais de Contas **possuem capacidade processual para figurar em juízo, ativa ou passivamente, na defesa das suas competências e direitos próprios** (capacidade postulatória ou personalidade judiciária). Com efeito, frequentemente, agentes públicos ou outros responsáveis pela gestão de recursos públicos impetram mandados de segurança contra decisões condenatórias das Cortes de Contas, ocasiões nas quais elas se situam no polo passivo da lide.

### Poder Legislativo e Tribunal de Contas – inexistência de vinculação hierárquica

Os Tribunais de Contas, apesar de serem “Tribunais”, **não pertencem ao Poder Judiciário**. **Tampouco pertencem ao Poder Legislativo**, apesar de o auxiliarem no controle externo da Administração Pública. De fato, **os TCs não estão subordinados hierarquicamente a nenhum dos três Poderes**: o Presidente do TCU não deve obediência ao Presidente do Congresso Nacional, titular do controle externo, e muito menos ao Presidente do STF ou ao Presidente da República. Similarmente, o Presidente do TCDF também não responde ao Presidente da Câmara Legislativa, ao Governador do DF, tampouco ao Presidente do TCU.

*Os Tribunais de Contas são órgãos administrativos. Eles não pertencem e nem são subordinados ao Poder Legislativo*

Por outro lado, da mesma forma que o Ministério Público, os **Tribunais de Contas também não constituem, por si só, um Poder**. Diz-se que a tripartição clássica dos Poderes do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário – **não** é suficiente para abarcar o perfil

institucional dos TCs, órgãos de estatura constitucional que possuem competências próprias e privativas, relacionadas ao controle externo da Administração Pública.



No exercício do controle externo, a Constituição Federal reservou ao TCU – e por simetria, aos demais TCs estaduais e municipais – atividades de **cunho técnico**, como a realização de auditorias e o exame e julgamento da gestão dos administradores públicos. O Poder Legislativo – representado pelo Congresso Nacional no plano federal, pelas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais nos Estados e Municípios e pela Câmara Legislativa no Distrito Federal -, embora titular do controle externo, não pode exercer nenhuma das atribuições conferidas exclusivamente às Cortes de Contas.

No campo do controle externo, cabe ao Legislativo atividades de **cunho político**, também previstas na Constituição, a exemplo do julgamento das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, sem qualquer relação administrativa, hierárquica ou mesmo de coordenação com os Tribunais de Contas. Assim, por exemplo, a Câmara Legislativa não tem competência para realizar diretamente uma auditoria contábil em uma Secretaria de Governo do Distrito Federal. Deve solicitá-la ao TCDF. Este, por sua vez, não realizará a referida fiscalização por causa de uma eventual subordinação à Câmara Legislativa, e sim por que tal atividade é da sua competência privativa, conferida diretamente pela Lei Orgânica do DF (LO/DF, art. 78, V), seguindo o modelo delineado na Constituição Federal (CF, art. 71, IV).

Dessa forma, ao prescrever que o controle externo será realizado pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, a Constituição **não** está criando alguma relação de subordinação entre eles. Pelo contrário, a interpretação que deve ser dada ao caput do art. 71 da Carta Magna, assim como ao caput do art. 78 da LO/DF, é que o controle externo da Administração Pública, a cargo do Poder Legislativo, não poderá ser realizado senão com o auxílio técnico do respectivo Tribunal de Contas, que é **inafastável e imprescindível**.

Para reforçar a independência dos Tribunais de Contas, a Carta Magna Federal lhes assegura **autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária**, garantindo-lhes **quadro próprio de pessoal** (CF, art. 73), e estendendo-lhes, no que couber, as atribuições relativas à **auto-organização** do Poder Judiciário, previstas no art. 96 da CF, como elaborar seu Regimento Interno e organizar sua Secretaria e serviços auxiliares. Por simetria, tais garantias também estão presentes nos art. 82 e 84 da LO/DF, assegurando a **autonomia do TCDF**.

Ademais, como garantia de **independência e autonomia**, a Constituição Federal assegura aos Tribunais de Contas a **iniciativa privativa de projetos de lei** para propor alterações e revogações de dispositivos das respectivas Leis Orgânicas. Assim, não cabe ao Legislativo ou ao Executivo a iniciativa de propostas tendentes a alterar a Lei Orgânica do TCDF, sob pena de vício de iniciativa.

Todavia, para fins **orçamentários** e de **responsabilidade fiscal**, os Tribunais de Contas estão *associados* ao Poder Legislativo, uma vez que, nas leis orçamentárias, as dotações relativas aos TCs constam do orçamento do Poder Legislativo. Além disso, pela LRF, os limites de despesas de pessoal dos Tribunais de Contas são incluídos no limite do Poder Legislativo (LRF, art. 20). Isso, contudo, **não** retira a autonomia orçamentária e financeira das Cortes de Contas, eis que os TCs podem movimentar livremente os recursos previstos no seu orçamento, ter ordenador de despesas próprio, elaborar e liquidar a folha de pagamento dos seus servidores, realizar o pagamento dos contratos com seus fornecedores, dentre outros atos de administração financeira e orçamentária, sem qualquer dependência em relação ao Poder Legislativo.

## Detalhando um pouco mais...

A título de conhecimento, registre-se que há na doutrina aqueles que consideram os Tribunais de Contas como órgãos do Poder Legislativo, por sua associação a este Poder nas leis orçamentárias e nos limites de gastos com pessoal previstos na LRF, bem como pelo fato de o TCU estar inserido no capítulo da Constituição Federal que trata do Poder Legislativo.

Contra tais argumentos, além das considerações apresentadas neste tópico da aula, geralmente opõe-se o fato de que o texto constitucional **não** menciona o TCU ao tratar expressamente da composição do Poder Legislativo, referindo-se tão somente ao Congresso Nacional, integrado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (CF, art. 44).

Não obstante a existência de posições contrárias, percebe-se que **prevalece** o entendimento de que os Tribunais de Contas são **órgãos administrativos autônomos e independentes, sem subordinação hierárquica ao Poder Legislativo ou a qualquer outro órgão ou Poder.**

Dito isso, voltemos à questão de prova para ver como ela poderia ser resolvida:

*(TCU – ACE 2008 – Cespe) (...) 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.*

*Quanto à natureza jurídica, o TCU é tido pela maioria da doutrina como **órgão administrativo**, de estatura constitucional. Sua personalidade jurídica é a da União, **sem pertencer a nenhum dos três Poderes**. Não obstante, de maneira excepcional, **possui capacidade postulatória**, podendo figurar em juízo ativa ou passivamente para defender suas competências e prerrogativas constitucionais.*

*Por disposição constitucional, o **TCU auxilia tecnicamente o Poder Legislativo no controle externo** da Administração Pública. Além disso, o TCU está **associado** ao Poder Legislativo para fins **orçamentários e de responsabilidade fiscal**. Todavia, **não há vinculação hierárquica entre a Corte de Contas e o Congresso Nacional**. O Tribunal é **órgão autônomo e independente**, pois a Constituição lhe atribui competências próprias e privativas, assim como lhe garante **autonomia funcional, orçamentária e financeira**.*

Lembrando que a mesma resposta se aplicaria ao TCDF, órgão administrativo, autônomo e independente, previsto na Lei Maior do DF (a Lei Orgânica do DF), que possui a mesma personalidade jurídica do Distrito Federal, com capacidade postulatória, possuidor de competências próprias e privativas, sem ser vinculado hierarquicamente à Câmara Legislativa ou a qualquer outro órgão ou Poder.

## Questões para fixar

### 1) TCE/RN – Assessor Técnico Jurídico 2009 – Cespe

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

#### Comentário:

O item está errado, pois o TCU *não faz* parte do Congresso Nacional, apesar de auxiliá-lo no exercício do controle externo. Da mesma forma, o TCDF também auxilia a Câmara Legislativa no controle externo, mas não faz parte dela. Com efeito, de acordo com o posicionamento da doutrina majoritária, o TCU, o TCDF e os demais tribunais de contas são **órgãos autônomos e independentes, não subordinados a nenhum outro órgão ou Poder.**

*Gabarito: Errado*

### 2) TCE/RN – Assessor Técnico Jurídico 2009 – Cespe

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

#### Comentário:

O quesito está correto, pois os Tribunais de Contas são **órgãos administrativos autônomos e independentes, sem subordinação hierárquica, operacional ou administrativa ao Poder Legislativo ou a qualquer outro órgão ou Poder.** Para o exercício do controle externo, os TCs possuem competências próprias e privativas retiradas da Constituição Federal, as quais devem ser replicadas no âmbito estadual, distrital e municipal.

*Gabarito: Certo*

### 3) TCDF – ACE 2012 – Cespe

De acordo com o princípio de autotutela e o sistema de controle existente, o Tribunal de Contas da União e o TCDF estão vinculados por uma relação de hierarquia, visando garantir o emprego efetivo do recurso público.

#### Comentário:

O quesito está incorreto. Da mesma forma que não existe vinculação hierárquica entre os Tribunais de Contas e os órgãos do Poder Legislativo, também **não existe qualquer espécie de relação de hierarquia entre o Tribunal de Contas da União e os demais Tribunais de Contas, Estaduais, Municipais e o TCDF.** Cada Tribunal de Contas é um órgão autônomo e independente que atua na respectiva esfera de competência, garantindo o emprego regular e efetivo dos recursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais.

*Gabarito: Errado*

#### 4) TCU – TCE 2007 – Cespe

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:

Segundo o art. 70, *caput* da CF, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo. E o art. 71, *caput*, consagra o papel do TCU no exercício do controle externo, qual seja, o de auxiliar o Congresso Nacional: "O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (...)". Não obstante, deve-se ressaltar que o auxílio no exercício do controle externo não significa subordinação do TCU em relação ao Congresso. O TCU possui competências próprias e privativas, de caráter técnico, enquanto a atuação do Congresso ocorre no campo político.

Vale ressaltar que a mesma interpretação é válida para o TCDF em relação à Câmara Legislativa e o controle externo da administração pública do Distrito Federal.

**Gabarito: Certo**

#### 5) TCE-ES – Procurador Especial de Contas 2009 – Cespe

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 municípios, é exercido pelas respectivas câmaras municipais, com o auxílio dos TCs de âmbito estadual, salvo no caso dos municípios 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 alternativa "a" está correta, de acordo com o art. 31, §1º da CF. Lembrando que os Tribunais de Contas de âmbito estadual podem ser os **próprios Tribunais de Contas dos Estados** ou ainda os **Tribunais de Contas dos Municípios**, responsáveis exclusivamente pelo controle externo dos Municípios do Estado.

A alternativa "b" está errada, pois o TC pode apreciar a **legitimidade** dos atos de gestão. É certo que o controle externo de natureza política, exercido pelo Poder Legislativo, cuja expressão mais contundente é o julgamento das contas prestadas pelo Chefe do Executivo, pode vir a apreciar aspectos de

legitimidade, que inclui a moralidade e a impessoalidade das práticas administrativas. Todavia, isso não exclui a possibilidade de que o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições técnicas de controle externo, também examine a legitimidade dos atos praticados pelos gestores de recursos públicos. Aliás, avaliações dessa natureza ocorrem frequentemente nas fiscalizações realizadas pelos TCs. Tanto o controle político, a cargo do Legislativo, quanto o técnico, a cargo do Tribunal de Contas, podem avaliar os aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, nos termos do art. 70 da CF.

A alternativa "c" está errada, pois se refere aos controles de **eficácia** e **eficiência** e **economicidade**, respectivamente. As fiscalizações de natureza financeira, previstas no *caput* do art. 70 da CF, têm por objetivo verificar, essencialmente, a arrecadação de receitas e a execução de despesas.

A alternativa "d" está errada, pois tanto as verificações de **economicidade** quanto as de **eficiência** buscam verificar se a obra ou serviço foi realizado a custo adequado, razoável e pertinente. É lógico que o menor custo é sempre desejável, porém não deve haver comprometimento dos padrões de qualidade.

Por fim, a alternativa "e" está errada, pois a avaliação da relação custo/benefício, referente aos controles de economicidade e eficiência, é tarefa diuturnamente realizada pelos Tribunais de Contas.

**Gabarito: alternativa "a"**

## Natureza e eficácia das decisões dos Tribunais de Contas

Conforme aponta a maior parte da doutrina, sendo os TCs órgãos administrativos, suas decisões também possuem **natureza administrativa**, ou seja, são **atos administrativos**, e **NÃO** atos legislativos ou atos judiciais.

**As decisões dos Tribunais de Contas possuem natureza administrativa, ou seja, são atos administrativos.**

As deliberações proferidas pelos TCs no exercício de suas atribuições constitucionais possuem caráter **impositivo** e **vinculante** para a Administração Pública. Contra o mérito dessas decisões, **somente cabe recurso aos próprios Tribunais de Contas**, com natureza de **recurso administrativo**.

Assim, **não existem** vias recursais junto ao Judiciário ou ao Legislativo que possibilitem a reforma de uma decisão do Tribunal de Contas adotada no exercício de suas competências. Da mesma forma, **não** cabe recurso ao TCU para reformar uma decisão do TCDF ou de qualquer outro Tribunal de Contas Estadual ou Municipal. As possibilidades se esgotam no âmbito da Corte de Contas que proferiu a decisão.

Todavia, é sabido que o ordenamento jurídico pátrio se rege pelo **princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional** (CF, art. 5º, XXXV). Portanto, **é possível acionar o Poder Judiciário contra uma decisão do Tribunal de Contas**. A provocação do Judiciário, contudo, **não tem natureza de recurso**, pois se faz por meio de uma **ação judicial autônoma e totalmente independente do processo no Tribunal de Contas**. Ademais, o Judiciário não revisa as decisões da Corte de Contas, cabendo-lhe tão somente **verificar se os aspectos formais foram observados** e se os **direitos individuais foram preservados**. Segundo a jurisprudência do STF:

*No julgamento das contas de responsáveis por haveres públicos, a competência é exclusiva dos Tribunais de Contas, salvo nulidade por irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade.*

**Por exemplo:** suponha que o TCDF, numa sessão em que não houve quórum mínimo (**irregularidade formal**), tenha julgado irregulares as contas de um administrador público, sem ainda lhe oferecer o direito ao contraditório e à ampla defesa (**manifesta ilegalidade**). Nesse caso, o Poder Judiciário poderá declarar nula a decisão do TCDF. Entretanto, **não** poderá proferir novo julgamento em relação às contas do administrador, declarando-as regulares ou regulares com ressalva, por exemplo. A matéria deverá ser submetida mais uma vez à apreciação do TCDF e, este, agora respeitando o devido processo legal, deverá julgá-las novamente.

Em suma, o **Judiciário não apreciará o mérito, mas sim a legalidade e a formalidade das decisões dos Tribunais de Contas, podendo anulá-las, mas não reformá-las em seu mérito.**

A competência para processar e julgar ações contra atos dos Tribunais de Contas, no âmbito do Judiciário, se divide da seguinte forma:

Tipo de ação	Contra ato do	Órgão do Judiciário competente	Fundamento
<i>Habeas corpus, mandado de segurança, Habeas data</i>	TCU	Supremo Tribunal Federal (STF)	CF, art. 102, I, d
<i>Habeas corpus</i>	Demais TCs	Superior Tribunal de Justiça (STJ)	CF, art. 105, I, c
<i>Mandado de segurança, Habeas data</i>	Demais TCs	Tribunais de Justiça dos Estados e do DF	CF, art. 125

Além dos remédios constitucionais (habeas corpus, mandado de segurança e habeas data), também é possível impetrar **ações ordinárias nos juízos de primeiro grau** contra as decisões dos Tribunais de Contas, em que a competência para julgar seria dos **próprios juízes**, de forma **monocrática**.

Registre-se que, segundo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Tribunal de Contas não possui legitimidade para recorrer dos julgados do Poder Judiciário que anulem suas decisões administrativas. Nesse caso, como já dissemos, resta ao Tribunal de Contas emitir nova decisão, livre dos vícios apontados pelo Judiciário.

Compreendida a natureza, passemos a falar sobre a **eficácia das decisões dos Tribunais de Contas**.

As decisões dos TCs de que resulte imputação de **débito** ou **multa** – *somente essas!* – terão **eficácia de título executivo** (CF, art. 71, §3º; LO/DF, art. 78, §5º).

No geral, título executivo é um documento constituído no âmbito do Poder Judiciário que representa uma **dívida líquida e certa**, permitindo ao seu titular propor a correspondente **ação executiva para fins de cobrança**. No caso de decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito e/ou multa, a discussão judicial sobre a certeza e liquidez da dívida torna-se *desnecessária*, pois a própria decisão do Tribunal já tem essa eficácia de título executivo. Em outras palavras, quando uma decisão do Tribunal de Contas que condena um responsável em débito ou multa chega ao Poder Judiciário, o juiz não precisa de mais nenhuma prova para reconhecer que o condenado realmente deve aquele valor.

**As decisões dos Tribunais de Contas que impõem débito ou multa possuem eficácia de título executivo extrajudicial.**

Assim, caso o responsável não comprove o recolhimento do débito e/ou da multa no prazo determinado ou não apresente recurso com efeito suspensivo contra a decisão do Tribunal, não há necessidade de se rediscutir, no âmbito do Judiciário, a certeza e liquidez da dívida, bastando que se dê

início ao **processo de execução judicial**. Portanto, *pula-se uma etapa* – a do conhecimento da dívida no Judiciário -, uma vez que a decisão do Tribunal tem **força de título executivo**.

Até mesmo a **inscrição em dívida ativa é desnecessária**, embora às vezes essa inscrição seja feita por motivos gerenciais do órgão de cobrança. Não há impedimento para tanto. Neste caso, constitui **dívida ativa não tributária**.

Por ser constituída *fora* do Poder Judiciário, a decisão do Tribunal de Contas que impõe débito e/ou multa produz efeitos de **título executivo extrajudicial**. Para que tal título tenha validade e eficácia, isto é, para que seja apto a fundamentar a ação de execução, é necessário que não reste qualquer dúvida quanto à existência da obrigação e, ainda, que não exista qualquer óbice para que a dívida seja cobrada imediatamente. Assim, para se revestir do caráter de título executivo extrajudicial, a decisão do Tribunal deve conter a **identificação do responsável e o valor do débito ou multa, em moeda nacional**.

Além disso, as possibilidades de recurso contra a referida decisão devem ter sido *esgotadas* no âmbito do Tribunal, ou seja, a decisão deve ser **definitiva**. Definitivas são as decisões contras as quais **não caibam recursos** ou contra as quais os recursos cabíveis tenham sido interpostos, nos prazos previstos, de modo que não haja mais possibilidade legal de se insurgir contra a decisão no próprio Tribunal.

A fim de melhor compreendermos a eficácia das decisões dos Tribunais de Contas, vejamos um exemplo de decisão do TCU que imputou débito e multa ao gestor público em um processo de tomada de contas especial:

**Acórdão 42/2011-Plenário**

(...)

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

9.1 julgar irregulares as contas do Sr. (...), **condenando o responsável ao pagamento do valor de R\$ 88.500,06 (...)**, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o **recolhimento desses valores aos cofres da Caixa Econômica Federal**, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora (...);

9.2. aplicar ao Sr. (...) a **multa** referida no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no **valor de R\$ 5.000,00 (...)**, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, seu **recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional**, atualizada monetariamente (...);

(...)

9.5 **autorizar**, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a **cobrança judicial dos valores acima, caso não atendidas as notificações**, na forma da legislação em vigor; (grifos nossos)

Como dito anteriormente, a imputação de **débito** tem natureza de **responsabilização civil**, para ressarcimento do prejuízo causado aos cofres públicos. Não é uma sanção. Por isso é que, no caso, o Tribunal

determinou que o prejuízo apurado, no valor de R\$ 88.500,06, fosse recolhido pelo responsável aos cofres da Caixa Econômica Federal, empresa pública que teve seu patrimônio lesado. Dessa forma, a condenação pretende fazer com o que o patrimônio público retorne ao estado em que se encontrava antes de ter sido lesado pelo ato irregular praticado do responsável.

De fato, **o débito deve ser recolhido aos cofres de quem sofreu a lesão**. Se for uma entidade da administração indireta – autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista – *recolhe-se o débito aos cofres da própria entidade*, como no exemplo. Se for um órgão da administração direta – suponha que ao invés da Caixa fosse o Ministério do Turismo - *recolhe-se o débito diretamente aos cofres da União, ou seja, ao Tesouro Nacional*.

Já a **multa sempre é recolhida aos cofres do ente da federação** (União, Estados, DF ou Município). **Não importa** se o patrimônio lesado foi de entidade da administração direta ou da indireta. Isso porque a multa, esta sim, é uma **sanção**, de natureza pecuniária, que não visa ressarcir o prejuízo, mas *penalizar* aquele que o causou. No exemplo, o Tribunal aplicou multa de R\$ 5.000, proporcional ao dano causado ao erário (LO/TCU, art. 57), valor que o responsável deve recolher aos cofres da União, ou seja, ao Tesouro Nacional.

O mesmo raciocínio se aplica no âmbito do Distrito Federal, ou seja, a reposição do **débito** causado ao patrimônio de órgão da administração direta deverá ser realizada junto aos **cofres do DF**<sup>1</sup>, enquanto que, no caso de entidade descentralizada, ou seja, entidade da administração indireta, a reposição do bem ou o recolhimento do débito far-se-á à **própria entidade** (RI/TCDF, art. 212, §3º). Já a **multa** aplicada pelo TCDF, deve ser sempre recolhida ao **Tesouro do Distrito Federal**, sendo os respectivos comprovantes encaminhados ao Tribunal, “até a criação de fundo específico do Tribunal” (RI/TCDF, art. 272, §4º).

*E se o responsável não recolher espontaneamente os valores que lhe foram imputados, no prazo fixado pelo Tribunal?* Então, a dívida deverá ser **cobrada judicialmente**, como indicado no item 9.5 do nosso exemplo. Para tanto, o instrumento da decisão do Tribunal que imputou o débito e aplicou a multa – o Acórdão – torna a dívida **líquida e certa**, sendo **título executivo** bastante para fundamentar a respectiva ação de execução.

Todavia, **a titularidade para promover a cobrança judicial não pertence ao Tribunal de Contas**. O Tribunal apenas decide sobre a obrigação de ressarcimento e/ou sobre a cominação da multa, autorizando a cobrança judicial da dívida. Por sua vez, o título executivo oriundo da decisão condenatória deve ser executado pelos **órgãos próprios do ente destinatário dos valores devidos**. O Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas apenas exerce a função de **intermediário** nesse processo, remetendo a documentação necessária aos órgãos executores.

Assim, caso o **débito** deva ser recolhido aos cofres do Tesouro Nacional, o Ministério Público junto ao TCU remete a documentação pertinente à Advocacia-Geral da União (AGU), a quem cabe o ajuizamento da ação de cobrança junto ao Poder Judiciário, por meio da Procuradoria Geral da União (PGU). No plano distrital, a cobrança judicial dos débitos devidos aos cofres do DF é efetuada por intermédio da **Procuradoria Geral do Distrito Federal**, após receber a documentação pertinente enviada pelo Ministério Público de Contas que atua junto ao TCDF.

<sup>1</sup> O RI/TCDF diz que o recolhimento do débito deve ser efetuado ao “**órgão próprio da administração direta**” (art. 212, §3º).



No caso de entidade que possua procuradoria própria – como as empresas públicas e as sociedades de economia mista – recairá sobre as **procuradorias próprias** ou o **departamento jurídico** dessas entidades a atribuição de deflagrar o processo judicial de execução, após receber a documentação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Quanto à execução judicial da **multa**, sempre está sob responsabilidade da AGU, no plano federal, ou da Procuradoria Geral do DF, no plano distrital, vez que sempre deve ser recolhida aos cofres da União ou do Distrito Federal, respectivamente.

No nosso exemplo, se o responsável não comprovar o recolhimento no prazo de 15 dias, competirá à **procuradoria da Caixa Econômica Federal** (entidade da administração indireta com representação judicial própria) o ajuizamento da execução relativa ao **débito** de R\$ 88.500,06, ao passo que caberá à **AGU** o ajuizamento da execução da **multa** de R\$ 5.000,00. O MPTCU deve remeter a esses órgãos a documentação necessária ao processo de execução. Por outro lado, se em um mesmo Acórdão estiverem consignados débito e multa em razão de dano causado ao patrimônio de órgão da administração **direta**, competirá à AGU a execução de ambos (débito e multa).

Por fim, face ao disposto no art. 37, §5º da CF, tem-se que, constituído o título executivo, isto é, **exarado o Acórdão**, a cobrança do **débito**, por sua natureza de ressarcimento do dano causado, é **imprescritível**. Por outro lado, a imprescritibilidade **não se aplica** à cobrança da **multa**, que é uma sanção, para a qual vale o **prazo prescricional de 5 anos** (Código Civil, art. 206, §5º, I).

Erário/cofres	Cobrança por meio de
<b>União</b> (Tesouro Nacional)	Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Procuradoria Geral da União (PGU)
<b>Estados e Distrito Federal</b>	Procuradorias dos Estados ou do DF
Municípios	Prefeito ou procurador municipal
<b>Entidades dotadas de personalidade jurídica própria</b>	Procuradorias próprias ou departamento jurídico

## Questões para fixar

### 6) TCDF – Procurador 2012 – Cespe

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

#### Comentário:

No ordenamento jurídico pátrio vigora o **princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional** (CF, art. 5º, XXXV), de modo que as decisões dos TCS não são imunes à revisão judicial. Não obstante, segundo a jurisprudência do STF, o Judiciário não revisa as decisões da Corte de Contas, cabendo-lhe tão somente verificar se os aspectos formais foram observados e se os direitos individuais foram preservados. Na hipótese de nulidade por **irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade**, o Judiciário pode **anular** a decisão do TC, mas jamais adotar uma nova decisão sobre matéria inserida na competência da Corte de Contas. Quanto à segunda parte da assertiva, está de acordo com o art. 71, §3º CF. Uma vez que o TC não pertence ao Poder Judiciário, o título executivo oriundo da sua decisão que imputar débito e multa é dito extrajudicial.

*Gabarito: Certo*

### 7) TCDF – Auditor 2002 – Cespe

Determinado processo de denúncia foi convertido em tomada de contas especiais (TCE) e, ao proceder ao julgamento da tomada de contas, o TCDF julgou irregulares as contas dos administradores, condenou-os em débito e aplicou-lhes multa. Em face dessa situação, julgue os itens subsequentes.

A decisão do TCDF, que aplicou multa e imputou débito, independe de inscrição em dívida ativa para a sua execução.

#### Comentário:

O item está perfeito. Segundo o art. 78, §5º da LO/DF, as decisões do TCDF de que resultem imputação de **débito** ou **multa** terão eficácia de **título executivo**, significando que tais decisões são instrumentos hábeis e suficientes para promover a execução judicial da dívida, independentemente de inscrição em dívida ativa.

*Gabarito: Certo*

A execução das decisões do TCDF que aplicaram multa e imputaram débito competirá ao Ministério Público que atua junto ao tribunal.

#### Comentário:

O quesito está errado, pois a execução das decisões que aplicaram multa e imputaram débito competirá aos **órgãos próprios do ente destinatário dos valores devidos**. No caso de órgãos da administração direta, a execução fica a cargo da **Procuradoria Geral do Distrito Federal**; já no caso de entidades com procuradorias próprias, como as da administração indireta, a atribuição de deflagrar o processo de execução é do **órgão de representação judicial dessas entidades**. O Ministério Público que atua junto

ao TCDF apenas exerce a função de intermediário nesse processo, remetendo a documentação necessária aos órgãos executores.

**Gabarito: Errado**

Segundo jurisprudência do STF, a decisão do TCDF que julgou irregulares as contas dos administradores poderá ser anulada pelo Poder Judiciário, que não poderá, todavia, julgar se as referidas contas são regulares.

**Comentário:**

O item está correto, conforme a jurisprudência do STF: "*No julgamento das contas de responsáveis por haveres públicos, a competência é exclusiva dos Tribunais de Contas, salvo nulidade por irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade*". Assim, o Judiciário poderá **anular** uma decisão do TCDF que julgou irregulares as contas dos administradores, caso tal decisão apresente **irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade**. Porém, **não** poderá o Judiciário emitir nova decisão, pois o julgamento das contas é competência exclusiva dos TCs. Nesse caso, o próprio TCDF deverá emitir novo julgamento.

**Gabarito: Certo**

**8) TCU – ACE 2007 – Cespe**

Todas as manifestações das cortes de contas têm valor e força coercitiva, entretanto, só os acórdãos condenatórios têm eficácia de título executivo, ou seja, unicamente os processos de contas, abrangendo tanto as contas anuais quanto as contas especiais, podem ser julgados, ensejando a constituição de título executivo e podem ter como efeito a produção de coisa julgada.

**Comentário:**

As decisões dos Tribunais de Contas de resulte que débito e/ou multa terão **eficácia de título executivo** (CF, art. 71, §3º). É fato que débitos só podem ser imputados em processos de contas. Entretanto, multas podem ser aplicadas tanto em processos de contas quanto em processos de fiscalização (auditorias, inspeções, apreciação de atos sujeitos a registro, denúncias e representações). Assim, a questão é falsa ao afirmar que *unicamente* os processos de contas ensejam a constituição de título executivo, pois os processos de fiscalização também podem constituir-los, caso resultem em multa aos responsáveis.

Além disso, também considero errada, ou no mínimo discutível, a afirmação de que "todas as manifestações das cortes de contas têm valor e força coercitiva", haja vista as atribuições inerentes à função consultiva dos Tribunais de Contas, que possuem caráter opinativo, não vinculante.

Também não é pacífico o entendimento de que as decisões dos Tribunais de Contas produzem efeito de coisa julgada. Alguns doutrinadores defendem que o julgamento das contas faz coisa julgada administrativa, uma vez que a decisão não pode ser reformada por outro órgão ou Poder; outros defendem o contrário, pois no Brasil impera o monopólio ou unidade de jurisdição, conferida ao Poder Judiciário, ou seja, apenas decisões provenientes de órgãos judiciais possuiriam a prerrogativa de produzir efeito de coisa julgada.

**Gabarito: Errado**

**9) TCU – TCE 2007 – Cespe, adaptada**

Considere que determinado gestor de receitas públicas, após o devido processo legal, tenha sido condenado pelo TCDF a ressarcir o erário. Considere ainda que, na condenação, o tribunal tenha declarado expressamente o agente responsável e o valor a ser devolvido aos cofres do Distrito Federal. Nesse caso, a competência para executar a decisão do tribunal é da Procuradoria-Geral do DF, que deverá observar os prazos de cobrança previstos na lei, sob pena de prescrição para atos ilícitos praticados por agente ou servidor público.

**Comentário:**

A decisão do Tribunal da qual resulte imputação de débito ou cominação de multa torna a dívida **líquida e certa** e tem **eficácia de título executivo**. Nesse caso, o responsável é notificado para, no prazo estabelecido, recolher o valor devido (RI/TCDF, art. 211). Se o responsável, após ter sido notificado, não recolher tempestivamente a importância devida, é formalizado **processo de cobrança executiva**, o qual é encaminhado por meio Ministério Público junto ao TCDF para a Procuradoria-Geral do DF ou para as unidades jurisdicionadas com representação judicial própria promoverem a cobrança judicial da dívida. O erro da assertiva é que, nos termos do art. 37, §5º, da CF/88, **as ações de ressarcimento serão imprescritíveis**: "A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento".

**Gabarito: Errado**

**10) TCU – ACE 2004 – Cespe**

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:**

De pronto já rechaçamos a assertiva de que as decisões do TCU – e, por simetria, as dos demais TCs – não podem ser reexaminadas pelo Poder Judiciário, visto que, no ordenamento jurídico pátrio, impera o **princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional** (CF, art. 5º, XXXV). Assim, aquele que se sinta lesado por decisão da Corte de Contas poderá sim buscar junto ao Judiciário a defesa dos seus direitos. Todavia, lembre-se de que essa apelação se faz por meio de ação ordinária nova e independente do processo que tramita no Tribunal de Contas, ou seja, não tem natureza de recurso (apesar de comumente utilizar-se a expressão "recorrer ao Judiciário"). Ademais, o Judiciário não pode reformar a decisão da Corte de Contas, cabendo-lhe tão-somente decretar sua **nullidade por irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade**.

Também merece destaque a afirmação de que a doutrina e a jurisprudência são majoritárias no sentido de que as decisões do TCU têm natureza jurisdicional. Isso não é verdade. A posição majoritária é que as decisões dos tribunais de contas possuem **natureza administrativa**, visto que os Tribunais de Contas não são órgãos judiciais, ou seja, não exercem função jurisdicional típica.

Os que defendem que os Tribunais de Contas não possuem jurisdição, ou seja, que suas decisões não têm natureza jurisdicional, apoiam-se no argumento de que o termo jurisdição pressupõe a existência de

conflitos entre partes, cabendo ao Estado, somente quando provocado, a responsabilidade de dizer o direito, ou seja, solucionar a controvérsia. Asseveram, então, que as atribuições conferidas ao TCU e aos demais TCs não possuem tais características, embora o texto constitucional fale em "julgar" (CF, art. 71, I). Segundo essa posição, a jurisdição seria privativa do Poder Judiciário.

Outros, porém, defendem a natureza jurisdicional da decisão dos Tribunais de Contas no julgamento das contas, decidindo a regularidade ou irregularidade, pois tal decisão, por força de disposição constitucional, é soberana, privativa e definitiva, não se submetendo a nenhuma outra instância revisional. Nem mesmo ao Judiciário é permitido desconstituir o mérito do julgado do Tribunal de Contas. Ademais, para os defensores da existência de uma jurisdição própria e privativa do Tribunal, haveria previsão expressa para tanto no caput do art. 73 da Constituição: "O TCU (...) tem jurisdição em todo o território nacional (...)", o que também está presente no art. 82 da LO/DF: "O Tribunal de Contas do Distrito Federal (...) tem jurisdição em todo o território do Distrito Federal".

Por fim, há aqueles que sustentam uma posição intermediária, cunhando termos como "jurisdição anômala", "jurisdição administrativa" ou "jurisdição constitucional especializada".

Portanto, muita atenção a esse assunto na prova, principalmente em uma eventual questão discursiva.

**Gabarito: Errado**

### 11) TCU – TCE 2007 – Cespe

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:

Como vimos, a maior parte da doutrina sustenta que o Tribunal de Contas possui **natureza administrativa**, afinal, a maioria de suas atribuições, como a realização de auditorias e inspeções, o registro de atos de pessoal e a emissão de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, situam-se na **esfera administrativa**. A polêmica reside na competência própria e privativa atribuída ao TC para julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos e a dos causadores de dano ao erário. Em razão dessa competência, alguns doutrinadores defendem que o TC possui natureza "*quase jurisdicional*", haja vista que nem mesmo o Poder Judiciário pode rever suas decisões no julgamento de contas. Outros, ainda, apregoam o meio termo, ou seja, o TC possui natureza jurisdicional quando julga contas, e natureza administrativa quando desempenha suas demais atribuições. Enfim, como o tema não é unânime, a questão está correta.

**Gabarito: Certo**

### 12) TCU – ACE 2004 – Cespe

De acordo com a doutrina, a condenação de gestor público por parte do TCU constitui título executivo de natureza judicial, por força da competência conferida pelo art. 71 da Constituição àquele órgão, para julgar contas de pessoas responsáveis por dinheiro público.

#### Comentário:

Somente as decisões dos Tribunais de Contas de resulte que débito e/ou multa terão eficácia de título executivo que, por ser constituído fora do Judiciário, é dito **extrajudicial**, e não judicial, como afirma o quesito.

*Gabarito: Errado*

### 13) TCU – Procurador 2004 – Cespe

Sempre que se julgar lesado por decisão tomada pelo TCU, o cidadão poderá recorrer ao Poder Judiciário, mas o remédio juridicamente adequado não será a impetração de mandado de segurança contra o ato do tribunal, seja porque as decisões deste somente podem ser desconstituídas mediante dilação probatória, seja porque o tribunal não poderá figurar no pólo passivo da ação mandamental.

#### Comentário:

O quesito está errado. A possibilidade de se impetrar mandado de segurança contra decisão do TCU está prevista na própria CF, ao definir a competência do STF para processar e julgar tais ações (CF, art. 102, I, d). A propósito, na prática observa-se que a via frequentemente utilizada para pleitear amparo junto ao Judiciário contra decisões dos TCs é o mandado de segurança, ocasiões nas quais as Cortes de Contas, que, como vimos, possuem capacidade postulatória (personalidade judiciária), figuram no polo passivo da lide.

*Gabarito: Errado*

### 14) TCE/ES – Procurador Especial de Contas 2009 – Cespe

O julgamento das contas dos administradores e responsáveis é atribuição peculiar dos TCs, de acordo com a CF. Como órgãos especializados no julgamento das contas, suas decisões não estão sujeitas a revisão do Poder Judiciário, salvo quando

- a) houver observância do devido processo legal.
- b) o mérito da decisão envolver questões atinentes à legitimidade dos atos praticados pelos administradores e responsáveis.
- c) o MP representar contra decisão de mérito do TC.
- d) a decisão alterar o entendimento do TC até então vigente.
- e) houver vício de forma, como, por exemplo, a inobservância de direitos e garantias individuais.

#### Comentário:

Na questão, pede-se para escolher a alternativa correta. Como se sabe, as decisões dos Tribunais de Contas estão sujeitas à **revisão do Poder Judiciário**, mas só podem ser **anuladas** (nunca reformadas) em caso de **irregularidade formal grave** ou **manifesta ilegalidade**. Assim, compete ao Judiciário apenas verificar se foi observado o devido processo legal e se não houve violação de direito individual. Portanto, somente a última alternativa se enquadra nessas condições. Perceba a “pegadinha” logo na primeira alternativa, pois a decisão do TC poderia ser anulada em caso de inobservância do devido processo legal.

*Gabarito: alternativa “e”*

**15) TCU – ACE 2004 – Cespe, adaptada**

Pode o TCDF constituir título executivo contra empresa privada.

**Comentário:**

A decisão do TCDF de que resulte **imputação de débito e multa** terá eficácia de **título executivo** (LO/DF, art. 78, §5º). Como o Tribunal pode imputar débito e multa a empresa privada, por exemplo, caso a empresa cometa fraude em licitação ou caso seja uma entidade paraestatal que não comprove a aplicação dos recursos públicos recebidos a título de fomento, então é correto afirmar que o TCDF pode constituir título executivo contra empresa privada.

*Gabarito: Certo*

**16) TCE/BA – Procurador 2010 – Cespe**

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

**Comentário:**

As decisões dos tribunais de contas de que resulte imputação de **débito** ou **multa** terão **eficácia de título executivo** (CF, art. 71, §3º). Entretanto, a execução dessas decisões não cabe ao TC, mas sim aos órgãos de representação judicial das entidades que tiveram os cofres lesados. No âmbito do DF, a responsabilidade por deflagrar o processo de execução no Poder Judiciário fica a cargo da **Procuradoria-Geral do DF** ou das **procuradorias próprias/departamento jurídico das entidades**.

*Gabarito: Errado*

## Alcance da fiscalização

O alcance, ou seja, a natureza das fiscalizações do TCU está informada no art. 70, caput, da Constituição Federal: **contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial**, o famoso "**COFOP**".

Tais critérios também estão presentes na Lei Orgânica do DF (art. 77, caput) e diz respeito aos possíveis objetos da ação de controle, ou seja, nos informa o que poderá ser fiscalizado.

Assim, suponha que a Secretaria da Educação do Distrito Federal, no âmbito do programa fictício "Livro para Todos" tenha realizado uma licitação para adquirir livros didáticos destinados a escolas públicas e uma denúncia é encaminhada ao TCDF com elementos indicando possíveis irregularidades na compra. Para apurá-la, o Tribunal poderá realizar uma fiscalização que, dependendo do objeto da denúncia, será de natureza:

Natureza da fiscalização	O que será fiscalizado	Exemplo
<b>Contábil</b>	Lançamentos e escrituração contábil	Auditoria para verificar se os eventos contábeis relacionados à aquisição dos livros foram corretamente registrados.
<b>Financeira</b>	Arrecadação de receitas e execução de despesas	Inspeção para verificar se os pagamentos efetuados ao fornecedor dos livros estão de acordo com o contrato.
<b>Orçamentária</b>	Elaboração e execução dos orçamentos	Inspeção para verificar a existência de previsão orçamentária para a aquisição.
<b>Operacional</b>	Processos administrativos e programas de governo	Auditoria no Programa "Livro para Todos", a fim de verificar se a distribuição dos livros está beneficiando os destinatários da forma e na medida desejada pelo Programa.
<b>Patrimonial</b>	Guarda e administração de bens móveis e imóveis	Auditoria para verificar se os livros adquiridos foram entregues pelo fornecedor e se foram distribuídos para as escolas cadastradas no Programa.

Geralmente, as fiscalizações que o Tribunal realiza são de natureza múltipla, envolvendo mais de um dos atributos relacionados no art. 70 da CF (art. 77 da LO/DF). Por exemplo, a entrega dos livros e os pagamentos realizados ao fornecedor poderiam ser examinados na mesma auditoria; nessas condições, a fiscalização teria natureza patrimonial e financeira.

Segundo o mesmo dispositivo da Constituição (art. 70, caput), reproduzido na LO/DF (art. 77, caput), os aspectos a serem verificados nas fiscalizações, ou seja, os possíveis focos do controle são: **legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas**. Vejamos como os três primeiros (legalidade, legitimidade e economicidade) podem ser aplicados ao nosso exemplo:



Foco da fiscalização	Característica	Exemplo
<b>Legalidade</b>	Verifica se a conduta do gestor guarda consonância com as normas aplicáveis, de qualquer espécie - leis, regimentos, resoluções, portarias etc. Geralmente, é o aspecto predominante nas fiscalizações de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial.	Verificar: se o processo licitatório seguiu a Lei de Licitações; se os pagamentos foram realizados de acordo com a previsão contratual; se as regras da contabilidade pública foram obedecidas na realização dos lançamentos contábeis.
<b>Legitimidade</b>	Verifica se o ato atende ao interesse público, à impessoalidade e à moralidade.	Verificar se as escolas mais necessitadas foram atendidas em vez de, ao contrário, serem privilegiadas aquelas cujos responsáveis teriam relações políticas com o Secretário. Nesse último caso, a aquisição seria ilegítima, mesmo se realizada em conformidade com a Lei de Licitações.
<b>Economicidade</b>	Analisa a relação custo/benefício da despesa pública, isto é, se o gasto foi realizado com minimização dos custos e sem comprometimento dos padrões de qualidade.	Verificar se o preço dos livros está de acordo com os referenciais de mercado ou, na falta, se o valor pago é razoável, compatível com a natureza e a qualidade da publicação.

Além desses aspectos, a Constituição e a Lei Orgânica do DF determinam expressamente a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas, cujo exame envolve avaliações de legalidade, legitimidade e economicidade.

**Subvenções**, de acordo com a Lei 4.320/1964, são transferências de recursos orçamentários destinadas a cobrir **despesas de custeio** das entidades beneficiadas. Classificam-se em **subvenções sociais** quando destinadas a órgãos ou entidades de caráter assistencial, cultural ou de educação; e em **subvenções econômicas**, quando se destinam a cobrir déficits de empresas **públicas** ou **privadas** de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril. Assim, os beneficiários deverão prestar contas da aplicação das subvenções recebidas, sujeitando-se à devida fiscalização dos órgãos de controle.

**Renúncia de receita** envolve benefícios que impliquem redução discriminada de tributos, tais como anistia, remissão, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou alteração de base de cálculo. Assim, o Tribunal de Contas deve fiscalizar os órgãos e entidades que tenham atribuição de conceder, gerenciar ou utilizar recursos provenientes de renúncia de receita. Existem também outros casos, fora do âmbito tributário, que podem ser considerados renúncia de receita, a exemplo da falta da cobrança do aluguel

de um imóvel de propriedade da Administração, de uma multa contratual legítima ou de qualquer outra espécie de dívida legalmente constituída em favor do erário. O gestor que deixa de cobrar esses valores também está sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas em função da renúncia de receita.

**Eficiência, eficácia e efetividade**, estudadas na Aula 00, somam-se a esses critérios, dada a competência atribuída aos Tribunais de Contas para realização de auditorias operacionais (CF, art. 71, IV), destacando-se a eficiência, que foi elevada à categoria de princípio constitucional da Administração Pública pela EC 19/98, ao lado dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade (CF, art. 37, *caput*). Seguindo nosso exemplo:

Foco da fiscalização	Característica	Exemplo
<b>Eficiência</b>	Analisa os meios utilizados em relação aos resultados obtidos pela Administração, com critérios de custo, prazo e qualidade. De certa forma, se confunde com o conceito de economicidade.	Verificar se os recursos dispendidos na aquisição dos livros foram otimizados, ou seja, se os livros adquiridos atendem as necessidades das escolas, se foram disponibilizados em quantidades suficientes e a custo razoável.
<b>Eficácia</b>	Verifica se as metas estabelecidas foram alcançadas, ou seja, se os bens e serviços foram providos.	Verificar se o cronograma estabelecido para a aquisição e entrega dos livros foi cumprido, se todas as escolas previstas receberam os respectivos exemplares, ou seja, verificar se os livros foram realmente adquiridos e distribuídos conforme planejado e divulgado.
<b>Efetividade</b>	Analisa se os objetivos da ação administrativa foram atingidos, em termos de impactos sobre a população-alvo.	Verificar se os livros, após distribuídos, realmente atenderam as necessidades das escolas, suprimindo as carências que motivaram a sua aquisição.

\*\*\*\*\*

É isso! Finalizamos aqui a parte teórica da aula de hoje. Vamos agora resolver mais algumas questões de prova!

## Questões comentadas da banca Cespe

### 1. TCE/MG – Analista 2018 – Cespe

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

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

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

C) 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.

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

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

#### **Comentário:**

Uma vez que o ordenamento jurídico pátrio é regido pelo **princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional** (CF, art. 5º, XXXV), é possível sim acionar o Poder Judiciário contra uma decisão do Tribunal de Contas. A provocação do Judiciário, contudo, não tem natureza de recurso, pois se faz por meio de uma **ação judicial autônoma** e totalmente independente do processo no Tribunal de Contas, a exemplo de mandados de segurança.

A competência para processar e julgar **mandados de segurança** contra atos **TCU**, no âmbito do Judiciário, é do **Supremo Tribunal Federal (STF)**, conforme previsto no art. 102, inciso I da Constituição Federal. O gabarito, portanto, deve ser a alternativa "b".

Detalhe é que o Judiciário não revisa o mérito das decisões da Corte de Contas, cabendo-lhe tão somente verificar se os aspectos formais foram observados e se os direitos individuais foram preservados.

Outro detalhe é que, além do mandado de segurança, também é possível impetrar ações ordinárias nos juízos de primeiro grau contra as decisões dos Tribunais de Contas. Se postulada contra ato do TCU, a competência para julgar será dos juízes federais; já ações ordinárias contra as decisões dos demais Tribunais de Contas serão apreciadas pelos juízes estaduais.

**Gabarito: alternativa "b"**

### 2. TCE/PE – Auditor 2017 – Cespe

A despeito de ser um tribunal, uma corte de contas não produz coisa julgada material, de modo que suas decisões podem ser revistas pelo Poder Judiciário.

#### **Comentário:**

"Coisa julgada material" seria uma decisão impossível de ser rediscutida em seu mérito, em qualquer instância. No nosso ordenamento jurídico, apenas as decisões emanadas no exercício da função jurisdicional, típica do Poder Judiciário, fazem coisa julgada material. Os tribunais de contas, por sua vez, são **órgãos administrativos**.

Por consequência, suas decisões possuem **natureza administrativa**, de modo que podem ser revistas pelo Poder Judiciário, em caso de falha formal grave ou manifesta ilegalidade.

**Gabarito: Certa**

### 3. TCDF – Auditor 2014 – Cespe

A fiscalização contábil e financeira dos órgãos e entidades que compõem a estrutura do DF é exercida pela Câmara Legislativa (CLDF), mediante controle externo, com o auxílio do TCDF, e pelo sistema de controle interno dos Poderes Legislativo e Executivo.

**Comentário:** Questão correta, nos termos do art. 77 da LO/DF:

*Art. 77. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Distrito Federal e das entidades da administração direta, indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

Lembrando que o Poder Judiciário do Distrito Federal é mantido pela União, razão pela qual, no DF, “cada Poder” abrange apenas os Poderes Executivo e Legislativo.

**Gabarito: Certo**

### 4. TCU – TEFC 2015 – Cespe

O TCU é órgão vinculado e subordinado ao Poder Legislativo.

**Comentário:**

Embora o TCU seja vinculado ao Legislativo para fins orçamentários e para observância dos limites da LRF, não existe relação de hierarquia entre eles, ou seja, **o TCU não é subordinado ao Poder Legislativo**, embora o auxilie tecnicamente no exercício do controle externo da Administração Pública.

**Gabarito: Errado**

### 5. TCU – AUFC 2015 – Cespe, adaptada

Se a decisão final do TCDF resultar na aplicação de multa a determinado gestor público, o valor correspondente a essa multa poderá ser cobrado independentemente de inscrição na dívida ativa ou de abertura de novo processo administrativo para a cobrança.

**Comentário:**

O acórdão que imputa débito e/ou aplica multa possui **eficácia de título executivo extrajudicial**, ou seja, ele torna a dívida líquida e certa, sendo instrumento bastante para fundamentar a respectiva ação de execução judicial. Ressalte-se que a eficácia de título executivo independe da inscrição em dívida ativa, embora possa – facultativo – ser realizada pelos órgãos executores, para fins gerenciais. Também não há necessidade de abertura de novo processo administrativo.

**Fundamento Legal:**

- **Constituição Federal:**

Art. 71 (...)

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

- **Lei Orgânica**

Art. 24. A decisão definitiva será formalizada nos termos estabelecidos no Regimento Interno, por acórdão, cuja publicação no Diário Oficial constituirá:

III - no caso de contas irregulares:

b) título executivo bastante para cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável;

**Gabarito: Certo**

## 6. TCE/RS – OCE 2013 – Cespe

Considere que o governo do estado do Rio Grande do Sul tenha instituído subsídio para os eletrodomésticos de alta tecnologia, reduzindo dois pontos percentuais na alíquota do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS). Nessa situação, constitui responsabilidade do TCE/RS examinar o ato de concessão do referido subsídio.

**Comentário:** A questão está correta. O ato de concessão do referido subsídio constitui hipótese de **renúncia de receitas**, objeto da fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas, a teor 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.

**Gabarito: Certo**

## 7. TCDF – Procurador 2012 – Cespe

Em relação ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional, a fiscalização financeira diz respeito ao acompanhamento da execução do orçamento e da verificação dos registros adequados nas rubricas orçamentárias.

**Comentário:** A questão está errada. A fiscalização financeira tem como objeto a **arrecadação de receitas** e a **execução de despesas**. Já o acompanhamento da execução do orçamento diz respeito à fiscalização orçamentária, enquanto que a verificação dos registros refere-se à fiscalização contábil.

**Gabarito: Errado**

## 8. TCU – ACE 2005 – Cespe

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do município será exercida pelo Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno dos poderes Executivo e Legislativo municipais, na forma da lei. Assim, o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

### Comentário:

Por simetria constitucional (CF, art. 75), a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do município será exercida pelo **Legislativo municipal**, mediante **controle externo**, conforme art. 31 e art. 70 da CF. Em relação ao controle interno, a Carta Magna dispõe que a fiscalização será exercida pelos sistemas de **controle interno** do **Poder Executivo Municipal**, na forma da lei (CF, art. 31). A Constituição *não* fala em sistema de controle interno Poder *Legislativo* Municipal, o qual está previsto apenas na LRF (LRF, art. 59, caput). Mas como a questão inicia com “De acordo com a Constituição (...)”, então a afirmativa está errada. Já a segunda frase, relativa ao parecer prévio emitido sobre as contas prestadas pelo prefeito, está correta, pois é a transcrição do art. 31, §2º, da CF.

**Gabarito: Errado**

## 9. TCU – AUFC 2010 – Cespe

O correto funcionamento de um sistema de fiscalização exercida pelo controle interno de determinada empresa pública dispensa a atuação do controle externo sobre aquela entidade.

### Comentário:

Não é razoável esperar que o controle externo consiga fiscalizar com a mesma efetividade todos os órgãos e entidades que administram recursos públicos. Isso seria virtualmente impossível, pois a máquina pública é gigantesca e o quadro de pessoal dos Tribunais de Contas, reduzido. Por isso, a Corte de Contas direciona sua atuação para áreas em que estão presentes os atributos de **materialidade**, **relevância** e **risco**. Materialidade diz respeito ao montante de recursos públicos envolvidos, enquanto relevância se refere aos impactos sociais e econômicos de determinada ação governamental. Risco, por sua vez, entre outros aspectos, tem relação com o funcionamento do controle interno, isto é, a capacidade que o órgão ou entidade fiscalizado possui para, por si só, evitar e corrigir erros, falhas ou desvios de conduta na gestão dos recursos públicos. Assim, o correto funcionamento do sistema de controle interno, constatado mediante avaliações específicas, é um indicativo de que, naquele órgão, o risco de ocorrer alguma situação danosa ao patrimônio público é menor, de modo que o Tribunal pode direcionar seus esforços para outras áreas. Contudo, de forma alguma o correto funcionamento do sistema de controle interno dispensa a atuação do controle externo, cujas atribuições são inafastáveis e intrasferíveis. O controle interno possui como finalidade apoiar o controle externo do exercício de sua missão institucional. Os gestores das unidades que possuem um bom controle interno precisam prestar contas e estão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas como qualquer outro jurisdicionado.

**Gabarito: Errado**

**10. TCU – ACE 2007 – Cespe**

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:**

A atribuição do Poder Legislativo de exercer o **controle externo** da gestão pública, com o auxílio do Tribunal de Contas, está perfeitamente alinhada com a estrutura da divisão de poderes, ou sistema de freios e contrapesos, delineado na Constituição Federal para restringir e limitar o poder dos governantes. Assim, o Legislativo é o responsável por aprovar as políticas públicas, bem como as regras para a arrecadação de receitas e a programação orçamentária da execução das despesas, as quais devem ser seguidas e executadas majoritariamente pelo Poder Executivo, mas também pelos responsáveis pelas unidades administrativas dos demais Poderes, obedecendo aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. Buscando o equilíbrio entre os Poderes, a Constituição definiu que a prestação de contas deve ser feita ao mesmo Poder que definiu as regras, o Legislativo, o qual conta com o auxílio técnico indispensável do Tribunal de Contas, que, mediante sua ação fiscalizadora, busca garantir que a administração pública arrecade, gaste e administre os recursos públicos dentro dos limites da lei e do interesse geral.

**Gabarito: Certo**

---

**11. TCU – ACE 2004 – Cespe, adaptada**

Nos termos da Lei Orgânica do DF, pode o TCDF, 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:**

De acordo com o caput do art. 77 da LO/DF, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades do Distrito Federal deverá ser realizada, essencialmente, tendo como foco os seguintes critérios: **legalidade, legitimidade e economicidade**. Quando se examina a legitimidade, alguns aspectos de discricionariedade podem ser questionados, especialmente os ligados à moralidade e à impessoalidade, como, por exemplo, a escolha feita pelo gestor para executar determinada obra visivelmente supérflua em detrimento de outra, sabidamente necessária para a população. Todavia, cuidado com esse conceito: o TCDF não avalia aspectos de conveniência e oportunidade do ato administrativo que estejam dentro do limite razoável de discricionariedade do gestor. No exemplo acima, se existissem duas destinações legítimas para o recurso, e o gestor escolhesse uma delas, não caberia ao TCDF questionar a escolha.

**Gabarito: Certo**

---

**12. TCE/AC – ACE 2009 – Cespe**

A CF, ao estender aos tribunais e conselhos de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios as disposições aplicáveis no âmbito da União, destacou, como um dos aspectos objeto do controle, a legitimidade, que envolve diversos critérios. Não faz parte dessas considerações o exame da

- a) conveniência.
- b) legalidade.
- c) prioridade.
- d) pertinência.
- e) oportunidade.

**Comentário:**

O exame de **legitimidade** vai além da mera verificação das formalidades legais, podendo adentrar em aspectos da discricionariedade do gestor, como conveniência, oportunidade, prioridade e pertinência, **sempre que esses critérios ultrapassem a razoabilidade**. Mas lembre-se: o controle de legitimidade deve ser feito com cautela, para não invadir os limites de atuação da administração. O órgão de controle não pode substituir o gestor.

**Gabarito: alternativa "b"**

\*\*\*\*



## Lista de questões

### 1. TCE/MG – Analista 2018 – Cespe

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

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

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

C) 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.

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

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

### 2. TCE/PE – Auditor 2017 – Cespe

A despeito de ser um tribunal, uma corte de contas não produz coisa julgada material, de modo que suas decisões podem ser revistas pelo Poder Judiciário.

### 3. TCDF – Auditor 2014 – Cespe

A fiscalização contábil e financeira dos órgãos e entidades que compõem a estrutura do DF é exercida pela Câmara Legislativa (CLDF), mediante controle externo, com o auxílio do TCDF, e pelo sistema de controle interno dos Poderes Legislativo e Executivo.

### 4. TCU – TEFC 2015 – Cespe

O TCU é órgão vinculado e subordinado ao Poder Legislativo.

### 5. TCU – AUFC 2015 – Cespe, adaptada

Se a decisão final do TCDF resultar na aplicação de multa a determinado gestor público, o valor correspondente a essa multa poderá ser cobrado independentemente de inscrição na dívida ativa ou de abertura de novo processo administrativo para a cobrança.

### 6. TCE/RS – OCE 2013 – Cespe

Considere que o governo do estado do Rio Grande do Sul tenha instituído subsídio para os eletrodomésticos de alta tecnologia, reduzindo dois pontos percentuais na alíquota do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS). Nessa situação, constitui responsabilidade do TCE/RS examinar o ato de concessão do referido subsídio.

### 7. TCDF – Procurador 2012 – Cespe

Em relação ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional, a fiscalização financeira diz respeito ao acompanhamento da execução do orçamento e da verificação dos registros adequados nas rubricas orçamentárias.

#### **8. TCU – ACE 2005 – Cespe**

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do município será exercida pelo Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno dos poderes Executivo e Legislativo municipais, na forma da lei. Assim, o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

#### **9. TCU – AUFC 2010 – Cespe**

O correto funcionamento de um sistema de fiscalização exercida pelo controle interno de determinada empresa pública dispensa a atuação do controle externo sobre aquela entidade.

#### **10. TCU – ACE 2007 – Cespe**

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.

#### **11. TCU – ACE 2004 – Cespe, adaptada**

Nos termos da Lei Orgânica do DF, pode o TCDF, 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.

#### **12. TCE/AC – ACE 2009 – Cespe**

A CF, ao estender aos tribunais e conselhos de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios as disposições aplicáveis no âmbito da União, destacou, como um dos aspectos objeto do controle, a legitimidade, que envolve diversos critérios. Não faz parte dessas considerações o exame da

- a) conveniência.
- b) legalidade.
- c) prioridade.
- d) pertinência.
- e) oportunidade.

## Gabarito

- |      |      |       |
|------|------|-------|
| 1. b | 5. C | 9. E  |
| 2. C | 6. C | 10. C |
| 3. C | 7. E | 11. C |
| 4. E | 8. E | 12. b |



## RESUMO DIRECIONADO

### TRIBUNAIS DE CONTAS: FUNÇÕES, NATUREZA JURÍDICA E EFICÁCIA DAS DECISÕES

#### Natureza jurídica dos Tribunais de Contas

- Órgãos administrativos, sem personalidade jurídica;
- De estatura constitucional, autônomos e independentes;
- Não subordinados a nenhum Poder;
- Associados ao Poder Legislativo para fins orçamentários e de responsabilidade fiscal;
- Possuem capacidade para figurar em juízo, ativa ou passivamente;

#### Natureza jurídica e eficácia das decisões dos Tribunais de Contas

- Decisões possuem natureza administrativa;
- Decisões podem ser **anuladas** pelo Judiciário, apenas nos casos de vício formal ou ilegalidade manifesta. Não podem ser reformadas;
- Decisões que imputem **débito** ou **multa** têm eficácia de **título executivo extrajudicial**;
- O débito deve recolhido aos cofres da entidade que sofreu o prejuízo;
- A multa sempre é recolhida aos cofres do ente da Federação (União, DF etc);
- O título executivo da decisão condenatória deve ser executado pelos órgãos próprios do ente destinatário dos valores devidos;
- A cobrança do débito decorrente de decisão do TC é imprescritível; A imprescritibilidade não se aplica à multa.

### ALCANCE DA FISCALIZAÇÃO

LO/DF, art. 77 caput

#### Natureza das fiscalizações:

- Contábil
- Financeira
- Orçamentária
- Operacional
- Patrimonial

#### Aspectos a serem verificados:

- Legalidade
- Legitimidade
- Economicidade
- Aplicação das subvenções
- Renúncia de receitas

---

## Referências

---

Alexandrino, M. Paulo, V. **Direito Administrativo**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

Aguiar, A. G. Aguiar, M. P. **O Tribunal de Contas na ordem constitucional**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

Aguiar, U.D. Albuquerque, M.A.S. Medeiros, P.H.R. **A administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

Chaves, F.E.C. **Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas**. 2 ed. Niterói: Impetus, 2009.

Di Pietro, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

Lima, L.H. **Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões**. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

Meirelles, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

