

# CONHECENDO OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Organização, estrutura e atuação



VICTOR RAFAEL FERNANDES ALVES  
Auditor de Controle Externo  
Doutor em Ciências Jurídicas





# Contexto

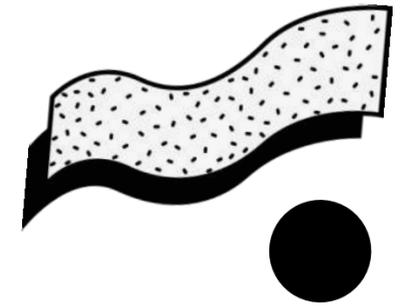
Pesquisa – ATRICON 2016

Controle: uma necessidade

Um ilustre desconhecido

(In)Experiência acadêmica

# ROTEIRO



## Organização

Conceitos básicos

Posicionamento

## Estrutura

Composição

Funcionamento

## Atuação

Funções

Casos concretos

# CONTROLE

Resgate histórico

Diversas sistemáticas pelo mundo

Tipos de controle : as categorizações clássicas

Normas internacionais de Auditoria e a convergência

Do meio físico às técnicas de tratamento de dados

# Controle quanto ao alcance

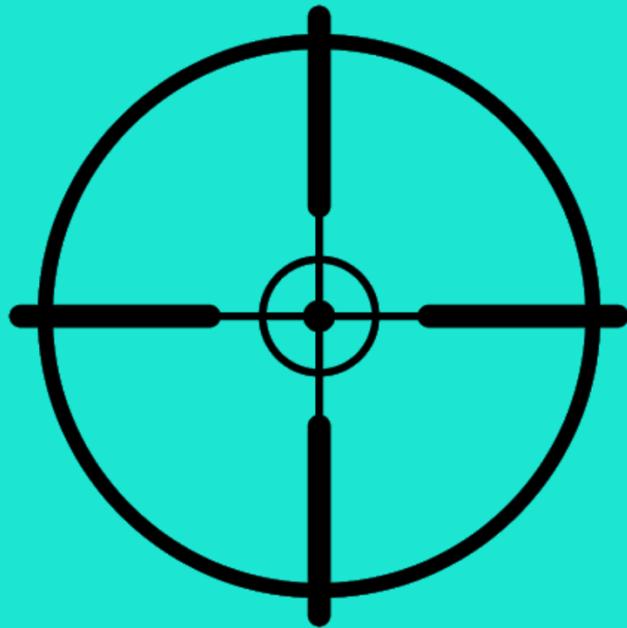
**Interno**

Mesma unidade  
Administrativa ou  
Poder

**Externo**

NÃO integra a  
mesma estrutura

# Posição Constitucional



WWW.ULTRACOLORPAGES.COM



Enquadramento nos Poderes



Poder Legislativo (Art. 44, CF)



Poder Judiciário (Função judicante?)



Novas roupagens



Adeus, Montesquieu? (ACKERMAN)



Herdeiro de funções (HELLER e SOUSA)



Órgão constitucional autônomo

# Atividade de Controle Externo na Constituição

Título IV

Da Organização dos Poderes

Capítulo I

Do Poder Legislativo

Seção IX

Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária

Art. 70

A fiscalização (...) será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo (...)

Art. 71

O Controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas (...)

# Auxílio ao Congresso Nacional

## Ausência de subordinação

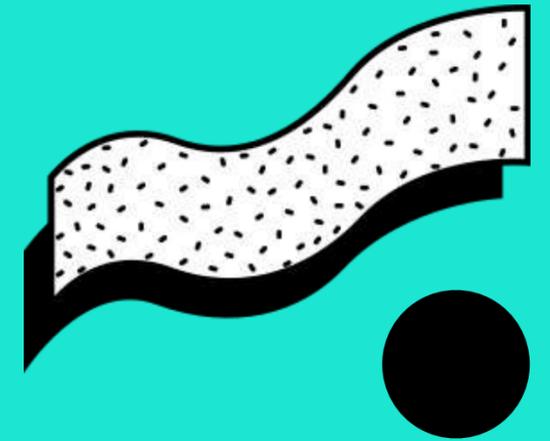
### DOCTRINA

“o TCU não é órgão auxiliar do parlamento nacional naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional (...) é preciso medir com a trena da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas e o fato é que o TCU desfruta desse altaneiro status normativo da autonomia”

(Carlos Ayres Britto)

## JURISPRUDÊNCIA

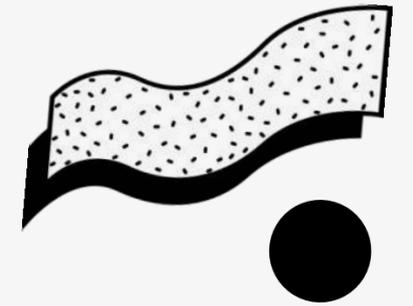
# Ausência de subordinação dos Tribunais de Contas ao Poder Legislativo



(...) o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo. Precedentes.

6. A Constituição Federal dispõe que apenas no caso de contratos o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional (art. 71, § 1º, CF/88). (...) (MC na ADI 3715, 2006)

# Estrutura dos Tribunais de Contas



Auditorial

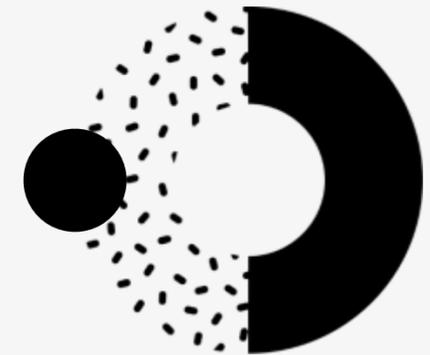
Ministerial

Judicante

*(...) essas três funções processuais devem ser hierarquicamente independentes entre si, até como condição de regularidade da instrução processual, da legitimidade decisória, da validade sancionadora”*

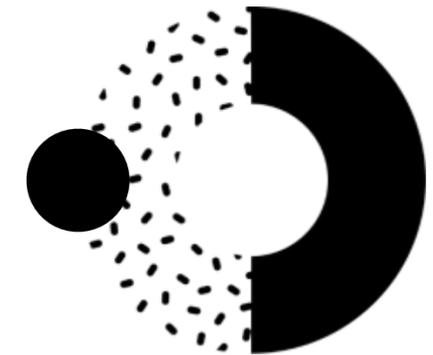
Ismar Viana

# Função Judicante



- **Membros: Nove Ministros (TCU)**
  - 6 pelo Congresso (3 de cada Casa Legislativa)
  - 3 pelo Presidente da República
    - 1 de livre escolha
    - 1 entre os Auditores (Ministros substitutos)
    - 1 do Ministério Público de Contas
- **Requisitos**
  - 35 a 65 anos, idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos e 10 anos de efetiva atividade.
- **Garantias e prerrogativas dos magistrados (Art. 73, §3º)**

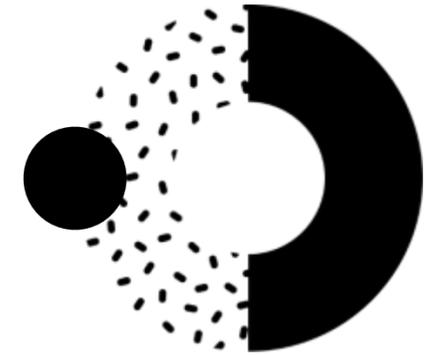
# Função Judicante



- 3 Auditores (Ministros Substitutos – Art. 73, §4º)
  - Mesmas prerrogativas quando substitui
  - Relatam processos e apresentam declarações de voto
  - Ingressam por Concurso público

*Art. 73, § 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.*

# Função Ministerial

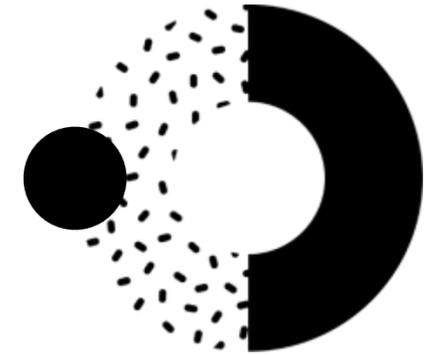


- Ministério Público de Contas

*Art. 130. Aos membros do ministério Público junto aos tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.*

- Disposição sucinta: dubiedade
- Ausência de subordinação

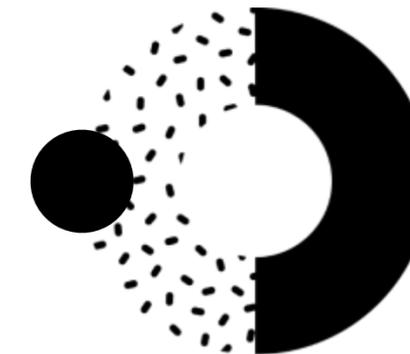
# Função Auditorial



*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 (...)*

- Quadro próprio de pessoal : uso único em todo o texto constitucional
- Necessidade de independência e imparcialidade
- Impossibilidade de exercício por agentes públicos externos ao quadro

# Aplicação às Cortes de Contas



*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: 7 Conselheiros – Regras de Distribuição e Transição
- Arranjos peculiares em cada normatização

# Estrutura Organizacional do Controle Externo (TCE-RN)

SECEX

DAD

DAM

DAI

ICE

DDP

DAP

COEX

CIEX

COPCEX

# Essencialidade ao exercício do Controle Externo

## DOCTRINA

“Assim como não se pode exercer a jurisdição com o descarte do ‘Parquet’, também é inconcebível o exercício da função estatal de controle externo sem o necessário concurso ou o contributo obrigatório dos Tribunais de Contas”

(Carlos Ayres Britto)

# Controle Externo: Competências Constitucionais

Julgar as contas prestadas pelo Presidente e apreciar relatórios de execução de planos governamentais

Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo

*“enquanto as do TCU são as que desfilam pela comprida passarela do art. 71 da mesma Carta Magna.*

Carlos Ayres Britto

## Consultiva

Parecer Prévio não vinculante

## Judicante

Jurisdicional (?)

Julgar contas

## Fiscalizadora

Examinar uma situação em função de um critério

## Sancionadora

Inabilitação para cargo

Indisponibilidade de bens

## Corretiva

Assinar Prazo

Sustar Ato

Contrato e o Congresso

## Registral

Nomeações e aposentadorias: impacto financeiro

## Pedagógica

Escola de Contas

Notas técnicas



# Exercício das funções

## Problematização

33 Tribunais de Contas

Multiplicidade de procedimentos

Dificuldade de Padronização

*Sistema Nacional  
de Controle Externo*

# Processos de Controle Externo: Natureza

Processo  
Administrativo

Processo  
Político-  
Administrativo

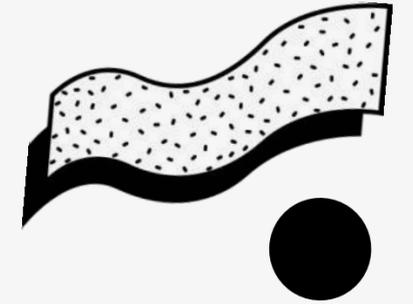
Processo de  
Contas

*Art. 73. (...) no que couber, as atribuições previstas no art. 96.*

*Art. 96, I, a. (...) elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes,*

Constituição Federal

# Processo: Regra Geral



Instrução

Parecer

Voto/Acórdão

Consultas  
Denúncias  
Atos sujeitos a registro

Peculiares

# Parâmetros de Regularidade

## Segregação das funções

Dupla acepção

Controlador e controlado

## Ausência de Interferência

Plano formal e material

Hierarquia

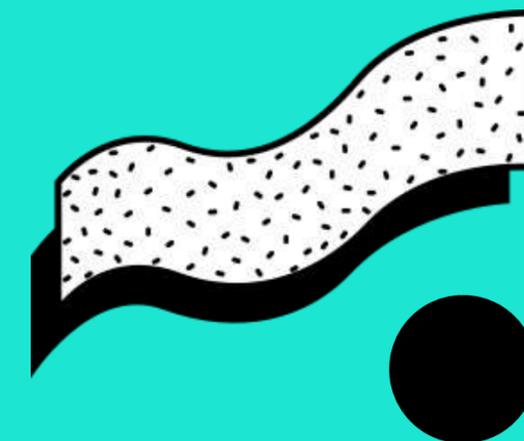
## Qualificação adequada

Credibilidade

Confiança “Pessoal”

## JURISPRUDÊNCIA

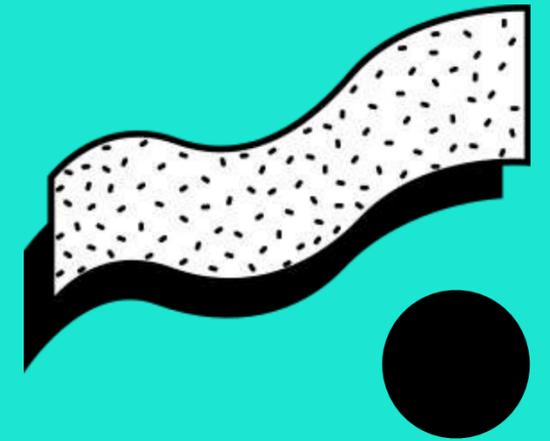
# Poder geral de Cautela e Indisponibilidade de bens



o Supremo Tribunal Federal assentou entendimento de que os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para determinar medidas cautelares - inclusive a indisponibilidade de bens - necessárias à garantia da efetividade de suas decisões e à prevenção grave lesões ao erário, nos seus processos de fiscalização (SL 1410, 07.01.2021).

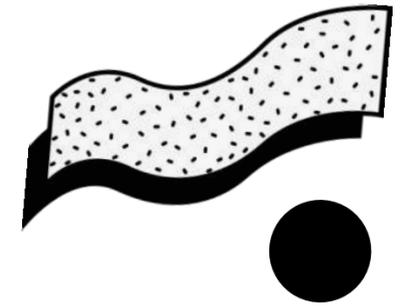
## JURISPRUDÊNCIA

# Redução de multas e ofensa constitucional



Ademais, numa primeira análise, a concessão de desconto de até 80% em multas aplicadas pelo Tribunal de Contas (...) enfraquece de forma arbitrária os instrumentos legais de controle da Administração Pública e esvazia a função punitivo-pedagógica da imposição de sanções administrativas aos maus gestores públicos. Parece haver, assim, ofensa à imposição constitucional de probidade no trato da coisa pública. (MC na ADI 6846, 17.05.2021).

# Cenários atuais



Programa de Enfrentamento  
Verificação pelos órgãos de controle

LCP 173/2020

LINDB

Esfera Controladora  
Novas interpretações e regime de transição

Controle das Contratações  
Terceira linha de defesa

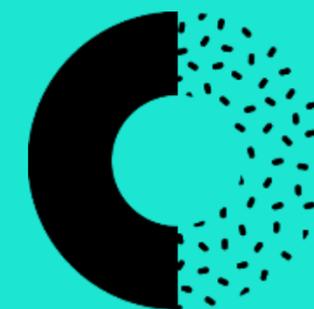
Nova lei de Licitações



## Notícia

As conclusões alcançadas pelo índice foram consideradas preocupantes pela organização. **De um universo de 32 TCs avaliados, apenas cinco deles — aproximadamente 15% — foram capazes de atender a todas as condições básicas de transparência.** Obtiveram pontuação menor que 50, não atendendo nem a metade dos critérios, 31% dos TCs.

A pesquisa revelou que **apenas 28% dos tribunais publicam as informações contratuais em transparência ativa e apresentam dados em formato aberto e legível por máquinas.** Ao verificar quantos dos TCs permitem que se filtrem as informações para encontrar somente os contratos e licitações referentes à alimentação escolar, o percentual caiu para 19%.

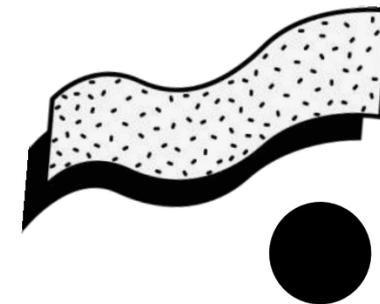


## Transparência

## A importância do exemplo



# Considerações Finais



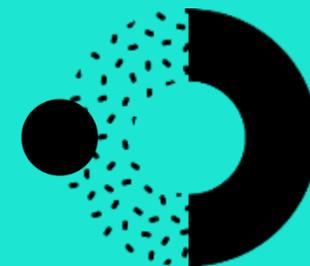
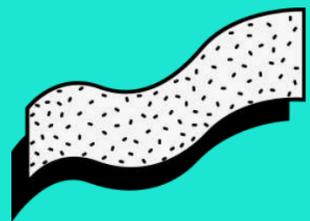
A luneta mágica  
Joaquim Manoel de Macedo

Artigo do Conselheiro  
Valdecir Pascoal

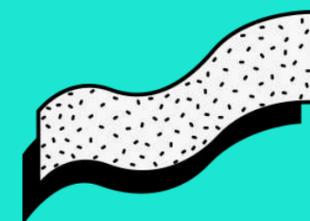
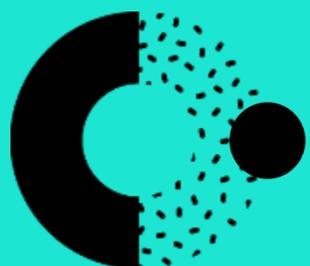
Defeitos

Qualidades

Bom senso e  
justiça



**OBRIIGADO E  
ATÉ A PRÓXIMA!**



# REFERÊNCIAS

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 15 de abr.2021.

LIMA, Luiz Henrique. SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. Processos de Controle Externo. Estudos de Minsitros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte : Fórum, 2019.

LIMA, Luiz Henrique (Coord.) Tribunais de Contas. Temas Polêmicos na visão de ministros e conselheiros substitutos. Belo Horizonte : Fórum, 2016.

LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo. Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas. 7 ed. Rio de Janeiro : Forense, 2018.

PASCOAL, Valdecir. Uma nova primavera para os Tribunais de Cotnas. Artigos, discursos e entrevistas. Belo Horizonte : Fórum, 2018.

VIANA, Ismar. Fundamentos do Processo de Controle Externo. Uma interpretação sistematizada do Texto Constitucional aplicada à processualização das competências dos Tribunais de Contas. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2019.

ZYMLER, Benjamim. Direito Administrativo e Controle. 3 Ed. Belo Horizonte : Fórum, 2012.