

## RESUMÃO DE CONTROLE EXTERNO

### CLASSIFICAÇÕES DO CONTROLE

#### Posicionamento do órgão controlador

- Externo:** exercido por um ente que não integra a mesma estrutura organizacional do órgão fiscalizado (**na CF, somente o exercido pelo Legislativo**).
- Interno:** exercido por órgão especializado, porém pertencente à mesma estrutura do fiscalizado (Ex: CGU).

#### Natureza, tipo ou foco do controle

- Legalidade:** conformidade às normas;
  - Legitimidade:** interesse público, impessoalidade, moralidade;
  - Economicidade:** menor custo, sem comprometer a qualidade;
  - Eficiência:** meios em relação aos resultados;
  - Eficácia:** alcance das metas;
  - Efetividade:** impactos sobre a população-alvo.
- Auditorias de regularidade
- Auditorias de desempenho

#### Momentos do controle

- Prévio (a priori):** preventivo, orientador.
- Concomitante (pari passu):** tempestivo, preventivo.
- Posterior (a posteriori):** corretivo e sancionador.

- **Controle Administrativo:** poder de autotutela da Administração. **Anulação** refere-se a controle de legalidade: anulam-se atos ilegais. **Revogação** refere-se a controle de mérito: revogam-se atos inconvenientes ou inoportunos. Caracteriza-se pela **supervisão ministerial**. Supervisão exercida pela Administração Direta sobre a Administração Indireta (tutela) **não significa subordinação hierárquica**, mas tão-somente, **vinculação** para fins de controle.
- **Controle Judicial:** exercido pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos dos Poderes Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário, quando realiza atividades administrativas. Necessariamente provocado. Controle a posteriori. Restrito ao controle de legalidade, adentrando no mérito do ato administrativo apenas em caso de ilegalidade ou ilegitimidade. Pode anular, mas não revogar o ato.
- **Controle Social:** exercido diretamente pelo cidadão, ou pela sociedade civil organizada. Ex: denúncia aos órgãos de controle externo, ação popular, ouvidoria do TCU, etc.

**Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS):** órgãos técnicos de controle externo, de caráter administrativo, de maior estatura em cada país (Brasil = TCU). Podem se vincular a qualquer Poder ou a nenhum deles.

#### ➤ Sistemas de controle externo:

#### Tribunais de Contas ou Conselhos de Contas

- Decisões colegiadas;
- Poder sancionatório e determinações compulsórias;
- Função fiscalizadora ou jurisdicional.

#### Auditorias-Gerais ou Controladorias Gerais

- Decisões monocráticas;
- Recomendações sem caráter coercitivo;
- Função fiscalizadora, opinativa, consultiva.

**Sistemas de Controle na Administração Pública Brasileira: art. 70 a 75 da CF.**

**Sistema de Controle Externo**

- Sujeito ativo:** Poder Legislativo (titular), auxiliado pelos TCs (sem subordinação).
- Sujeitos passivos:** todos que, de alguma maneira, administrem recursos públicos.
- Objeto:** atos administrativos que envolvam receitas e despesas públicas, como a compra de bens, a admissão de pessoal, arrecadação de impostos, etc

- **Responsabilidade pelo controle externo:** depende da origem orçamentária primária dos recursos.

Esfera	Titular do controle externo	Órgão técnico que presta auxílio
União	Congresso Nacional	TCU
Estados	Assembleias Legislativas	TCE
Distrito Federal	Câmara Legislativa	TCDF
Municípios da BA, CE, GO e PA	Câmaras Municipais	TC dos Municípios ( <b>órgãos estaduais</b> )
Municípios do RJ e SP	Câmaras Municipais	TCM-RJ e TCM-SP ( <b>órgãos municipais</b> )
Demais Municípios	Câmaras Municipais	TCE

- **Repartição constitucional de funções de controle externo:**

**Controle exercido diretamente pelo Poder Legislativo (controle parlamentar)**

- Julgar as contas do Chefe do Executivo;
- Escolher os membros dos TCs, bem como aprovar os nomes indicados pelo Chefe do Executivo;
- Tomar as contas do Chefe do Executivo, caso não apresentadas no prazo;
- Convocar autoridades para prestar esclarecimentos;
- Instaurar CPI para investigar fato determinado;
- Instaurar Comissão especializada para examinar e emitir parecer sobre as contas do Chefe do Executivo e para acompanhar a fiscalização a execução orçamentária – CMO na esfera federal;

**No Rio de Janeiro, julgar as contas do TCM-RJ.**

**Controle exercido pelos TCs (controle técnico)**

- Competências do art. 71 da CF que podem ser divididas em:
- **Exame e julgamento das prestações de contas** (no caso das contas do Presidente da República, o TCU emite parecer prévio);
  - **Atividades de fiscalização** (auditorias e inspeções; registro de atos de pessoal).

**Controle conjunto, Legislativo e TCs**

- Sustar **despesas não autorizadas**;
- sustar **contrato** se verificada ilegalidade;

- **Sistema de Controle Interno:** mantido de forma integrada pelos Poderes (CF, art. 74), com a missão de apoiar o controle externo e assessorar a autoridade administrativa. Não há relação hierárquica entre controle externo e controle interno, há complementaridade.

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

 > Funções dos Tribunais de Contas:

Funções	Exemplos
<b>Fiscalizadora</b>	Realizar auditorias e inspeções; fiscalizar recursos de convênios.
<b>Judicante</b>	Julgar as contas dos administradores públicos ou daqueles que causarem dano ao erário.
<b>Sancionadora</b>	Aplicar multa; inabilitar responsável para exercício de cargo em comissão.
<b>Consultiva</b>	Emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Executivo; responder a consultas.
<b>Informativa</b>	Prestar informações solicitadas pelo Congresso Nacional; informações à Justiça Eleitoral.
<b>Corretiva</b>	Emitir determinações; fixar prazo para o cumprimento da lei.
<b>Normativa</b>	Expedir instruções e atos normativos sobre matérias de sua competência.
<b>Ouvidoria</b>	Receber denúncias e representações sobre irregularidades.
<b>Pedagógica</b>	Emitir recomendações sobre boas práticas de gestão.

 > **Natureza jurídica dos TCs**

- 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 TCs**

- Decisões possuem natureza administrativa (há polêmica na doutrina);
- 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 Tesouro Nacional;
- 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.

**ABRANGÊNCIA DO CONTROLE EXTERNO**

CF, art. 70. caput	
<b>Natureza das fiscalizações:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contábil</li> <li>• Financeira</li> <li>• Orçamentária</li> <li>• Operacional</li> <li>• Patrimonial</li> </ul>	<b>Aspectos a serem verificados:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legalidade</li> <li>• Legitimidade</li> <li>• Economicidade</li> <li>• Aplicação das subvenções</li> <li>• Renúncia de receitas</li> </ul>

**COMPETÊNCIAS CONTITUCIONAIS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Competências do art. 71, <u>próprias e privativas</u>	Observações
Apreciar as contas anuais prestadas pelo Presidente da República, mediante parecer prévio.	O parecer prévio é conclusivo, mas <u>não vinculante</u> . O <u>juízo</u> é a cargo do Congresso Nacional.
Julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos e dos causadores de prejuízo ao erário.	Examina e julga contas de gestão. Única atribuição na qual o TCU profere um julgamento.
Apreciar, para fins de registro, a legalidade de atos de pessoal.	<b>Exceções:</b> (i) <u>admissão</u> : cargos em comissão; (ii) <u>aposentadorias, reformas e pensões</u> : melhorias posteriores que <i>não alterem</i> o fundamento legal da concessão; aposentadorias à conta do RGPS.
Realizar inspeções e auditorias, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional <sup>(1)</sup> .	Em qualquer unidade da administração pública direta e indireta, de todos os Poderes.
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais, nos termos do tratado constitutivo.	Partic. direta ou indireta da União, não importa o %. Independe de previsão no tratado constitutivo.
Fiscalizar a aplicação de recursos pela União a E, DF e M ou a pessoa física ou jurídica privada.	Refere-se a <u>transferências voluntárias</u> . Fiscaliza a <u>aplicação</u> : <b>em que</b> e <b>como</b> os recursos foram gastos.
Prestar informações solicitadas pelo Congresso Nacional <sup>(1)</sup> .	Apenas os presidentes do Senado Federal, Câmara dos Deputados e respectivas comissões podem.
Aplicar sanções previstas em lei.	Lei em sentido estrito. Pode prever outras sanções, além da multa proporcional ao dano ao erário.
Assinar prazo para cumprimento da lei.	Lei em sentido amplo (decreto, regimento, portaria etc.).
Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado.	Comunica a decisão ao Senado e à Câmara, <b>separadamente</b> ; no caso de contrato, a decisão é comunicada ao Congresso Nacional.  O TCU só decide pela sustação do contrato se o Congresso ou o Poder Executivo não adotarem as medidas cabíveis no prazo de 90 dias.  Para o TCU, a sustação do ato é obrigatória; a do contrato, facultativa.
Representar abusos ou irregularidades ao Poder competente.	Aplica-se a matérias fora da competência do TCU. Ex: ilícitos penais.
Encaminhar relatório de atividades ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente.	Expõe a situação das finanças públicas e demonstra os benefícios provenientes da atuação do TCU.

Outras competências constitucionais do TCU	Observações
Apurar denúncias (art. 74, §4º)	Podem apresentar denúncia: qualquer <b>cidadão, partido político, associação</b> ou <b>sindicato</b> .
Emitir pronunciamento conclusivo sobre despesa não autorizada (CF, art. 72, §1º).	No prazo de 30 dias após solicitação da CMO. Cabe ao <u>Congresso Nacional</u> <i>sustar a despesa não autorizada</i> , caso a CMO, com base no pronunciamento do TCU, considerar que o gasto pode causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública.
Calcular quotas e fiscalizar a entrega dos recursos do FPE e do FPM (CF, art. 161, parágrafo único)	O TCU <u>não calcula o valor a ser repassado</u> , mas apenas os <u>coeficientes</u> , ou <u>quotas</u> , de <u>participação</u> de cada Estado ou Município nesses Fundos. Não fiscaliza a aplicação dos recursos, apenas a <u>entrega</u> , realizada pelos órgãos da União.
Emitir parecer prévio sobre as contas do Governo do Território (CF, art. 33, §2º)	Procedimento idêntico ao das contas do Presidente da República. Quem julga é o Congresso Nacional.

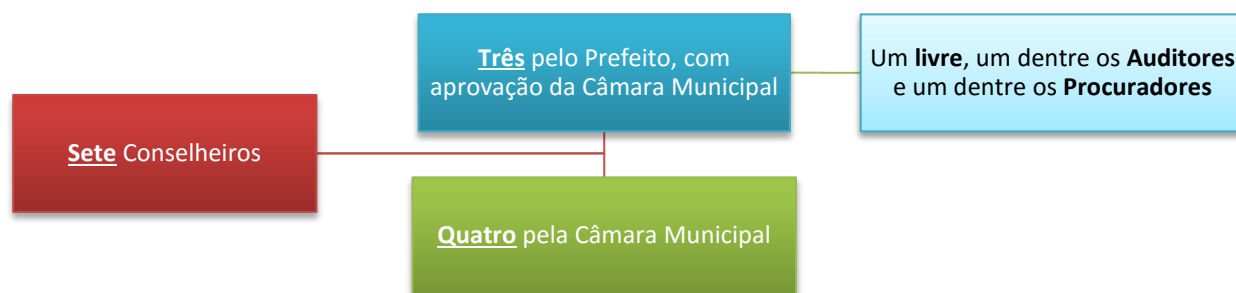
**CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS E ATOS DO PODER PÚBLICO****Súmula 347 do STF**

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

**APRECIAR ≠ DECLARAR**

**Características do controle exercido pelos Tribunais de Contas:**

- ✓ controle difuso ou incidental;
- ✓ no caso concreto;
- ✓ com efeitos entre as partes;
- ✓ apenas em matérias da competência do TC.

**ORGANIZAÇÃO DO TCM-RJ**

Terão as mesmas **garantias, prerrogativas, direitos, impedimentos e vencimentos** dos  
**Conselheiros do TCE/RJ = Desembarg. TJ/RJ**

➤ **Requisitos para Conselheiros:**

- Mais de **35** e menos de **65 anos** de idade;
- Idoneidade moral e reputação ilibada;
- Notórios conhecimentos **jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros** ou de **administração pública**;
- Mais de **10 anos** de exercício de função ou de formação profissional que exija os conhecimentos mencionados acima.

➤ **Aos Conselheiros é vedado:**

- Exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função, **exceto** um cargo de **magistério superior, público** ou **particular**; **não** pode desempenhar **atividade administrativa** na instituição de ensino;
- Exercer **atividade remunerada** na iniciativa privada;
- Celebrar **contrato** com entidades públicas (inclui contratos com concessionárias de serviço público), **exceto** quando o contrato obedecer a **regras uniformes**;
- Manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre **processo pendente de julgamento**;
- Exercer atividade **político-partidária**.

➤ **Presidente e Vice do TCM-RJ:**

- Eleitos por seus **pares** para o mandato de **2 anos, permitida a reeleição**.
- Terão direito a voto apenas os **Conselheiros titulares** (Auditores não).

➤ **Presidente do Tribunal:** dirige os trabalhos do Plenário, representa o TCM e administra o Tribunal.

*Em regra, não relata processos nem profere voto, exceto:*

- ❖ **Votar** para desempatar votação em processo submetido ao Plenário;
- ❖ **Votar** quando da eleição do Presidente, do Vice-Presidente e do Corregedor do Tribunal;
- ❖ **Votar** nas alterações do **Regimento Interno**;
- ❖ **Votar** quando se apreciarem projetos de atos normativos;
- ❖ **Votar** quando se apreciar recurso contra despacho decisório de sua autoria.

*Casos em que o Presidente terá o voto simples e o de qualidade (desempate):*

- ❖ em matéria de que seja **relator**;
- ❖ quando suscitada questão de **inconstitucionalidade** de lei ou ato do Poder Público;
- ❖ em enunciado de **Súmula de Jurisprudência**.

**JURISDIÇÃO DO TCM-RJ**

**Todo aquele que arrecadar ou gerir dinheiro, valores e bens do Município ou pelos quais responde.**

Jurisdição do TCM-RJ (LO, art. 6º)	Observações
Responsáveis por administrar recursos públicos municipais	Qualquer pessoa que <i>utilize, arrecade, guarde, gereencie</i> ou <i>administre</i> recursos públicos <i>federais</i> .
Responsáveis por provocar dano ao erário	Não se limita a agentes públicos
Dirigentes de empresas sob responsabilidade do Município	Encampadas e sob intervenção, assim como empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias, constituídas com recursos municipais.
Responsáveis pela aplicação de recursos do Município repassados mediante convênio ou instrumentos congêneres	Refere-se às <i>transferências voluntárias</i> . Os recursos não deixam de ser municipais, por isso o TCM-RJ fiscaliza a <i>aplicação</i> .
Responsáveis pela aplicação dos recursos tributários arrecadados pela União e pelo Estado, entregues ao Município	Tais recursos são Municipais, desde a origem. A União e os Estados apenas arrecadam.
Entidades de direito privado que recebam recursos públicos	A jurisdição do TCM-RJ se restringe aos <u>recursos públicos</u> repassados à entidade privada
Sucessores dos administradores e responsáveis	Somente até o limite do patrimônio transferido. Respondem <i>apenas pelo débito, jamais pela multa</i> .
Representantes do Município na assembleia-geral	Respondem apenas pelos atos de gestão ruínosa ou liberalidade.

**COMPETÊNCIAS DO TCM-RJ**

Competências	Observações
Acompanhar a arrecadação da receita	Não se confunde com o Fisco. Verifica se os órgãos do Município recolheram as receitas na forma devida.
Decidir sobre consultas acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares <sup>(1)</sup>	A resposta possui caráter <u>normativo</u> . Prejulgamento da tese, mas não do fato concreto. Pode ser objeto do ADIn.
Determinar a instauração de tomada de contas especial	Quando ocorrer <u>prejuízo ao erário</u> . <u>Autoridade administrativa</u> deve instaurar imediatamente, sob pena de <u>responsabilidade solidária</u> . Serve para apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o ressarcimento.
Manter registros de contratos e convênios	Para conferir transparência e servir de subsídio ao planejamento das ações de controle do TCM-RJ.

Competências	Observações
<b>Expedir atos normativos</b>	Acerca de matérias de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos. São de cumprimento obrigatório.
<b>Fiscalizar o cumprimento da Lei de Licitações</b>	<u>Qualquer pessoa pode representar</u> , antes, durante ou após o certame. O TCM pode solicitar para exame cópia de edital <u>já publicado</u> , podendo adotar suspensão cautelar da licitação.
<b>Alertar sobre o descumprimento dos limites da LRF</b>	<u>Quando constatar</u> : possibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira; despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite; dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantia encontram-se acima de 90% dos respectivos limites; gastos com inativos e pensionistas encontram-se acima do limite; fatos que comprometam custos ou resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.
<b>Processar e julgar infrações administrativas contra as finanças públicas e a responsabilidade fiscal <sup>(2)</sup></b>	Não são crimes. Sujeitam o responsável a multa de, exatamente, 30% dos seus vencimentos anuais.
<b>Adotar medidas cautelares</b>	Poder geral de cautela. Teoria dos Poderes Implícitos. Ex: suspensão de licitações.

**(1) Autoridades competentes para formular consulta ao TCM-RJ:**

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Chefe do Poder Executivo</li> <li>▪ Presidente da Câmara Municipal</li> </ul>	<b>Consulta livre sobre matérias de competência do TCM-RJ</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presidente de comissão da Câmara Municipal</li> <li>▪ Titular de órgão ou entidade do Poder Executivo (deve encaminhar a consulta pelo chefe do Executivo)</li> <li>▪ Titular de conselho municipal criado por lei</li> </ul>	<b>Deverão demonstrar a pertinência temática com as respectivas áreas de atuação</b>

**(2) Infrações administrativas contra as finanças públicas**

- deixar de divulgar ou de enviar relatório de gestão fiscal;
- propor LDO sem metas fiscais;
- deixar de determinar limitação de empenho e movimentação financeira;
- deixar de reduzir despesa com pessoal que houver excedido o limite.

➤ **Decisões em processos de contas: preliminar, definitiva e terminativa.**

**Preliminar**

- **Sobrestamento** (adiar o julgamento até que se resolva matéria com impacto no mérito nas contas);
- *Há débito: citação*
- *Não há débito: audiência* → razões de justificativa.
- Determinar outras **diligências** necessárias ao saneamento do processo.



**Definitiva:**

- **Regulares:** as contas expressam de forma clara e objetiva a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável. **Quitação plena.**
- **Regulares com ressalva:** falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário; **Quitação**
- **Irregulares:**
  1. Grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
  2. Injustificado dano ao erário, decorrente de ato ilegal, ilegítimos ou antieconômico;
  3. Desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos

Responsabilidade solidária do agente público e do terceiro e remessa ao Ministério Público

**Terminativa:** ordena o **trancamento** das contas que forem consideradas **ilíquidáveis**

- **Contas ilíquidáveis:** caso fortuito ou de força maior, **alheio à vontade do responsável**, que torne impossível o julgamento de mérito. Podem ser **desarquivadas** no prazo de **5 anos**, à vista de novos elementos.
- Ao ser adotada decisão terminativa, as contas são arquivadas **sem julgamento de mérito**.

**Sanções**

- **Multa:**
  - **Quando há débito:** até 100% do valor do dano;
  - **Quando não há débito:** até R\$ 28.612,80 (valor atualizado por ato da presidência do TCM)
- **Afastamento do exercício de cargo em comissão:** o TCM recomenda; necessário quórum de **maioria absoluta**;
- **Arresto de bens:** medida judicial; TCM apenas solicita, ouvida a Procuradoria Especial; a ação deve ser proposta pela Procuradoria-Geral do Município ou pelas entidades com representação judicial própria.