COLEÇÃO
Jacoby
FERNANDES
DE DIREITO PÚBLICO

Volume 3

JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES
ANA LUIZA JACOBY FERNANDES
MÉRCIA HELENA SIQUEIRA ABINAGEM

TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL

Jurisdição e Competência

Jurisdição • Competência • Processos de fiscalização de contas anuais e de contas especiais • Aposentadoria • Reforma • Denúncia • Representação • Defesa e garantias processuais • Revisão judicial das decisões • Execução e cobrança dos débitos e multas • Prescrição • Inelegibilidade • Sistemas de controle externo e interno • Estrutura e composição

Prefácio

Ministro Valmir Campelo

5ª Edição revista, ampliada e atualizada

FORUM

SUMÁRIO

PREFÁCIO **23**

APRESENTAÇÃO À 5ª EDIÇÃO **29**

CAPÍTULO I - A FUNÇÃO DE CONTROLE **31**

1.1 Natureza 31
1.2 Evolução do termo controle 33
1.3 Generalização do controle 35
1.4 Controle como direito fundamental 37
1.5 Princípios específicos do controle 39
1.5.1 Princípio da segregação das funções 40
1.5.2 Princípio da independência técnico-funcional 41
1.5.3 Princípio da relação custo/benefício 43
1.5.3.1 Economicidade da ação de controle 43
1.5.3.2 Eficiência econômica 44
1.5.4 Princípio da qualificação adequada 45
1.5.5 Princípio da aderência a diretrizes e normas 47
1.5.5.1 Responsabilização do gestor e do órgão jurídico 51
1.5.5.2 Defesa dos atos pela advocacia pública 54
1.6 Tipos de controle 55
1.6.1 Legalidade 56
1.6.2 Legitimidade 59
1.6.3 Juridicidade 61
1.6.4 Economicidade 63
1.7 Sistemas de controle 64
1.7.1 Controle social 65
1.7.2 Controle interno 67
1.7.2.1 Relações entre o controle interno e controle externo 68
1.7.2.2 Controle interno e autotutela 69
1.7.2.2.1 Amplitude do controle interno 70
1.7.2.2.2 Linhas de defesa do controle interno 72
1.7.2.2.3 Princípios da atividade de controle interno 73
1.7.2.2.3.1 Integridade 73
1.7.2.2.3.2 Proficiência e zelo profissional 74
1.7.2.2.3.3 Autonomia técnica e objetividade 74
1.7.2.2.3.4 Alinhamento às estratégias, objetivos e riscos da unidade auditada 76
1.7.2.2.3.5 Governança e gerenciamento de riscos como objetivos precípuos do controle interno 76

1.7.2.3 Controle interno – unidade da administração 77
1.7.2.3.1 Obrigatoriedade da instituição 78
1.7.2.3.2 Funções constitucionais 79
1.7.2.3.2.1 Avaliar o cumprimento de metas e programas 79
1.7.2.3.2.2 Avaliar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial 81
1.7.2.3.2.3 Controlar as operações de crédito, aval, garantia, direitos e haveres 82
1.7.2.3.2.4 Apoiar o controle externo 83
1.7.2.3.2.4.1 Exame prévio ao controle externo 84
1.7.2.3.2.4.2 Orientação em conformidade com a jurisprudência dos Tribunais de Contas 85
1.7.2.3.2.4.3 Comunicação de irregularidade 85
1.7.2.3.2.4.4 Relação entre as funções do controle interno 86
1.7.3 Controle externo 86
1.7.3.1 Participação em atos compostos 89
1.7.3.2 Controle financeiro 90
1.7.3.3 Controle jurisdicional 91
1.7.3.3.1 Intervenção 93
1.7.3.3.2 Comissão parlamentar de inquérito 93
1.7.3.3.3 Tribunais de Contas ou controlador-geral 94
1.7.3.3.4 Tribunais de Contas do Brasil 96

CAPÍTULO II - JURISDIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS 99

2.1 Jurisdição – conceito 99
2.2 Jurisdição – poder do Estado 101
2.3 Jurisdição e coisa julgada 103
2.4 Coisa julgada administrativa 105
2.5 Limites à revisão judiciária dos atos administrativos em geral 106
2.6 Atos judiciais e administrativos que podem ou não produzir coisa julgada 108
2.7 Exercício da função jurisdicional fora do Poder Judiciário 109
2.8 Teoria da separação das funções do Estado 111
2.9 Posição institucional e natureza das funções dos Tribunais de Contas 117
2.10 Exercício da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas do Brasil 125
2.11 Exercício da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas no direito comparado 135
2.11.1 Corte de Contas francesa 136
2.11.2 Corte de Contas italiana 138
2.11.3 Corte de Contas belga 140
2.11.4 Tribunal de Contas português 140
2.12 Eficácia de coisa julgada nas decisões dos Tribunais de Contas 141
2.13 Defesa da jurisdição do Tribunal de Contas 145

2.13.1 O autor de uma ação busca inibir os efeitos de processo em tramitação no Tribunal de Contas, ainda não julgado definitivamente 146
2.13.2 O servidor busca desconstituir judicialmente a decisão do Tribunal de Contas 147
2.13.3 Oposição à execução de título executivo do Tribunal de Contas 148
2.13.4 Execução de título executivo e os embargos infringentes na execução 149
2.14 Posições divergentes 151
2.14.1 O julgamento das contas, pelos Tribunais de Contas, tem natureza de laudo pericial 152
2.14.2 O julgamento do Tribunal de Contas é restrito à existência material do alcance e pode o Judiciário absolver o responsável, mas não pode negar a existência material de conta irregular. 152
2.14.3 As decisões dos Tribunais de Contas podem ser classificadas como "coisa julgada administrativa" 156
2.14.4 As decisões dos Tribunais de Contas não constituem expressões da jurisdição porque não são executáveis pelas próprias Cortes 156
2.14.5 A jurisdição especial dos Tribunais de Contas e a defesa de uma função autônoma de controle 157
2.15 Dos recursos judiciais 159
2.15.1 Mandado de segurança 161
2.15.2 Outras ações 165
2.16 Processo eletrônico e transformação digital nos Tribunais de Contas 166
2.17 Das funções não jurisdicionais dos Tribunais de Contas 169
2.18 Jurisdição além das nossas fronteiras: a INTOSAI e a P 50 170
2.19 Princípios da jurisdição aplicáveis aos Tribunais de Contas no Brasil 173
2.19.1 Princípio da motivação 174
2.19.2 Princípio da lealdade processual 175
2.19.3 Princípio do livre convencimento do julgador 179
2.19.3.1 Indeferimento de provas 180
2.19.3.2 Noções sobre provas 181
2.19.3.2.1 Do ônus da prova em geral 182
2.19.3.2.2 Do ônus da prova nos Tribunais de Contas 183
2.19.3.2.2.1 Do ônus da prova na Tomada de Contas Especial 185
2.19.3.2.2.2 Ônus da prova na tomada ou prestação de contas anual 185
2.19.3.2.2.3 Noções sobre o objeto da prova e dispensa do ônus 186
2.19.3.2.2.3.1 Fatos notórios 187
2.19.3.2.2.3.2 Fatos afirmados por uma parte e confessados pela outra 189
2.19.3.2.2.3.3 Fatos incontroversos 189
2.19.3.2.2.3.4 Fato em cujo favor milita presunção legal de existência ou de veracidade 190
2.19.3.2.2.3.5 Fatos que devem ser provados (objeto da prova) 191
2.19.3.3 Dos meios de prova 194
2.19.3.3.1 Do depoimento pessoal 195

2.19.3.3.2 Da prova documental....196
2.19.3.3.2.1 Da arguição de falsidade....197
2.19.3.3.2.2 Do dever de exibir documentos....198
2.19.3.3.2.3 Dos documentos protegidos por sigilo bancário (LC nº 105/2001)....199
2.19.3.3.2.4 Dos documentos protegidos por sigilo fiscal....201
2.19.3.3.2.5 Dos documentos dos comerciantes....203
2.19.3.3.3 Da prova pericial....204
2.19.3.3.4 Das diligências....207
2.19.3.3.5 Das gravações....207
2.19.3.3.6 Das provas ilícitas....209
2.19.3.3.7 Das provas emprestadas....210
2.19.3.3.8 Da ata notarial como meio de prova....211
2.20 Conclusões....212

CAPÍTULO III - COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS....215

3.1 Competência e atribuições....215
3.2 Classificação da competência....218
3.2.1 Competência em razão da matéria....218
3.2.1.1 Ações judiciais....219
3.2.1.1.1 A administração na condição de ré....220
3.2.1.1.2 Da responsabilidade civil da administração....221
3.2.1.1.3 Controle sobre a atividade jurídica....223
3.2.1.1.4 Controle pelo órgão representante....224
3.2.1.1.5 Ineficácia do controle social....224
3.2.1.1.6 A participação do Magistrado e do Ministério Público....225
3.2.1.1.7 Ação regressiva....225
3.2.1.2 Acordo coletivo de trabalho....227
3.2.1.3 Acordo de leniência....229
3.2.1.4 Acordo extrajudicial....232
3.2.1.5 Acordo judicial....235
3.2.1.6 Admissão de pessoal....237
3.2.1.6.1 Da competência dos Tribunais de Contas....238
3.2.1.6.2 Decisões dos Tribunais de Contas sobre início de aplicação do concurso....238
3.2.1.6.3 Da fundamentação das decisões....240
3.2.1.6.4 Dos precedentes judiciais sobre a data da exigibilidade do concurso....242
3.2.1.6.5 Da desnecessidade de instauração de TCE....244
3.2.1.6.6 Registro de admissões....246
3.2.1.6.7 Dos procedimentos de controle....247

3.2.1.6.8 Dos exames de editais ... 247
3.2.1.6.9 Das taxas de inscrição e direitos dos candidatos ... 248
3.2.1.6.10 Direito de ser nomeado ... 251
3.2.1.6.11 Acumulação de proventos e vencimentos ... 254
3.2.1.6.12 Testes psicotécnicos ... 255
3.2.1.6.13 Ônus dos exames pré-admissionais ... 256
3.2.1.6.14 Exame laboratorial - anti-HIV ... 256
3.2.1.6.15 Vagas reservadas a deficientes físicos ... 257
3.2.1.7 Anistia ... 258
3.2.1.8 Aposentadoria ... 259
3.2.1.8.1 Considerações sobre a previdência geral ... 259
3.2.1.8.2 Economicidade na apreciação ... 261
3.2.1.8.3 Natureza jurídica de apreciação da legalidade ... 261
3.2.1.8.4 Limites da competência ... 262
3.2.1.8.4.1 Registro em moldes diferentes do que foi concedido ... 264
3.2.1.8.4.2 Diligência adiando o exame da legalidade ... 265
3.2.1.8.4.2.1 Sobre a recusa em acatar a suspensão dos pagamentos ... 267
3.2.1.8.4.3 Recusa em acatar ordem de glosa de parcela ... 268
3.2.1.8.5 Aposentadoria com proventos a maior ... 268
3.2.1.8.6 Restituição de vencimento e proventos ... 270
3.2.1.8.7 Aposentadoria com proventos a menor ... 271
3.2.1.8.8 Casos especiais de aposentadoria ... 272
3.2.1.8.8.1 Justificação judicial ... 272
3.2.1.8.8.2 Serventuários de cartório ... 275
3.2.1.8.8.3 Efeitos do julgamento pela inconstitucionalidade de proventos ... 276
3.2.1.8.8.4 Servidor sem vínculo efetivo ... 277
3.2.1.8.9 Revisão judicial das decisões ... 279
3.2.1.8.9.1 Mandado de segurança – aposentadoria – autoridade coatora ... 280
3.2.1.8.9.2 Ampla defesa e contraditório – mandado de segurança ... 282
3.2.1.8.10 Revisão da aposentadoria registrada – limite à autotutela ... 283
3.2.1.8.11 Revisão de ofício pelo Tribunal de Contas ... 285
3.2.1.8.12 Exclusão de parcela e coisa julgada ... 286
3.2.1.8.12.1 Interpretação de julgados e de jurisprudência ... 286
3.2.1.8.12.2 Limite de remuneração e coisa julgada ... 291
3.2.1.9 Atestados e certidões ... 293
3.2.1.10 Auditoria contábil, financeira e orçamentária ... 296
3.2.1.11 Auditoria operacional e inspeção ... 297
3.2.1.11.1 Auditoria ambiental ... 300

3.2.1.12 Auxílio ao Poder Legislativo 301
3.2.1.12.1 Exame de normas em matéria de contas 302
3.2.1.12.2 Apoio à comissão parlamentar de inquérito 303
3.2.1.12.3 Operações de crédito e rolagem de dívida 303
3.2.1.13 Bens públicos 305
3.2.1.14 Constitucionalidade de lei 306
3.2.1.14.1 Da apreciação de norma em tese 308
3.2.1.14.2 Dos efeitos da apreciação 313
3.2.1.14.3 Procedimentalização da apreciação 316
3.2.1.14.4 Leis e retroatividade da despesa 317
3.2.1.14.5 Colaboração no controle de projetos de lei 318
3.2.1.15 Consulta 319
3.2.1.15.1 Requisitos da consulta 320
3.2.1.15.1.1 Ser formulada por autoridade competente 320
3.2.1.15.1.2 Versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas 321
3.2.1.15.1.3 Dúvida na aplicação de normas 321
3.2.1.15.1.4 Clareza na formulação da consulta 322
3.2.1.15.1.5 Parecer técnico ou jurídico 322
3.2.1.15.2 Efeitos da consulta 322
3.2.1.15.2.1 Orientação 323
3.2.1.15.2.2 Prejulgamento da tese 323
3.2.1.15.2.3 Recurso contra consulta 323
3.2.1.16 Contas anuais do Presidente da República - Julgamento 324
3.2.1.16.1 Parecer prévio – natureza jurídica 326
3.2.1.16.2 Omissão na remessa das contas anuais 330
3.2.1.16.2.1 Protocolização de contas pelo omisso 331
3.2.1.16.3 Contas anuais dos três poderes 331
3.2.1.16.3.1 Omissão e contas irregulares 334
3.2.1.16.4 Contas anuais do governador e do prefeito - Julgamento 335
3.2.1.16.4.1 Contas do Prefeito e a omissão no julgamento pelo poder Legislativo 335
3.2.1.16.4.2 Contas do Prefeito - competência exclusiva do Poder Legislativo para julgamento 337
3.2.1.17 Contas anuais das demais autoridades 340
3.2.1.17.1 Histórico sobre a competência de julgar 341
3.2.1.17.2 Nível de julgamento 344
3.2.1.17.3 Julgamento de contas e do responsável 347
3.2.1.17.4 Julgamento em conjunto ou separado 348
3.2.1.18 Contas especiais 349
3.2.1.18.1 Fundo partidário 353

3.2.1.18.2 Incentivo à cultura ... 354
3.2.1.18.3 Valor de alçada em Tomada de Contas Especial ... 354
3.2.1.18.4 Medidas judiciais ... 354
3.2.1.19 Demissão de empregados ... 355
3.2.1.20 Denúncia ... 359
3.2.1.20.1 Denúncia anônima ... 361
3.2.1.20.2 Denúncia pela imprensa ... 362
3.2.1.21 Divulgação de informações ... 363
3.2.1.22 Execução da despesa ... 364
3.2.1.22.1 Ordem de pagamento ... 365
3.2.1.22.2 Classificação correta da despesa ... 366
3.2.1.22.3 Multas contra a Administração Pública ... 367
3.2.1.22.4 Execução de contratos ... 369
3.2.1.22.5 Pagamento antecipado ... 370
3.2.1.23 Execução das decisões ... 372
3.2.1.23.1 Da eficácia de título executivo ... 376
3.2.1.23.2 Título executivo extrajudicial autônomo ... 377
3.2.1.23.3 Da inscrição em dívida ativa ... 378
3.2.1.23.4 Liquidação do acórdão ... 380
3.2.1.23.4.1 Quem deve ser inscrito como devedor ... 380
3.2.1.23.4.1.1 Pessoa física ou jurídica ... 380
3.2.1.23.4.1.2 Desconsideração da pessoa jurídica ... 381
3.2.1.23.4.1.3 Solidariedade entre devedores ... 382
3.2.1.23.4.1.4 Solidariedade afastada por acordo entre as partes ... 383
3.2.1.23.4.1.5 A divisão do débito ... 383
3.2.1.23.4.1.6 A solidariedade na condenação e inscrição ... 384
3.2.1.23.4.2 Economicidade na execução ... 385
3.2.1.23.5 Execução voluntária ... 386
3.2.1.23.5.1 Pelo devedor ... 386
3.2.1.23.5.2 Por terceiros ... 388
3.2.1.23.5.3 Pelos sucessores ... 388
3.2.1.23.6 Consignação em pagamento ... 389
3.2.1.23.7 Pagamento com recursos do erário ... 391
3.2.1.23.8 Parcelamento ... 392
3.2.1.23.9 Execução e compensação de créditos ... 393
3.2.1.23.10 Da execução forçada ... 394
3.2.1.23.10.1 Desconto em salários ... 394
3.2.1.23.10.2 Desconto nos vencimentos e proventos ... 397

3.2.1.23.10.2.1 Regra geral - esfera federal 397
3.2.1.23.10.2.2 Ato doloso - esfera federal 398
3.2.1.23.10.2.3 Dispensa de reposição - esfera federal 399
3.2.1.23.10.2.4 Estados, Municípios e Distrito Federal 400
3.2.1.23.10.3 Desconto em valores de pensão 400
3.2.1.23.10.3.1 Decorrente de débito do servidor falecido 400
3.2.1.23.10.3.2 Decorrente de débito do beneficiário 401
3.2.1.23.10.4 Desconto de valores na demissão 401
3.2.1.23.10.5 Da execução judicial do acórdão 402
3.2.1.23.10.5.1 Competência para execução 403
3.2.1.23.10.5.2 Das medidas cautelares 410
3.2.1.23.10.5.3 Inscrição no CADIN 412
3.2.1.23.10.5.4 Panorâmica sobre a eficácia 414
3.2.1.23.10.5.5 Da exceção de pré-executividade 415
3.2.1.23.10.5.6 Rito processual: executivo fiscal ou execução por quantia certa do CPC 416
3.2.1.23.10.5.7 Rito de execução processual nas unidades federadas 417
3.2.1.23.10.5.8 Dos argumentos do entendimento diverso 417
3.2.1.24 Inelegibilidade e contas públicas 419
3.2.1.24.1 Requisitos para que a rejeição das contas acarrete a inelegibilidade 420
3.2.1.24.2 Contas rejeitadas por decisão irrecorrível 423
3.2.1.24.3 Contas de quem não é agente público 424
3.2.1.24.4 Compulsoriedade da comunicação 425
3.2.1.25 Medidas cautelares de controle 425
3.2.1.25.1 Afastamento temporário de dirigentes 426
3.2.1.25.2 Indisponibilidade de bens 428
3.2.1.25.3 Sustação de atos 432
3.2.1.25.4 Ato administrativo de alerta 433
3.2.1.25.4.1 Ato de alerta - natureza cautelar 434
3.2.1.25.4.2 Ato de alerta e a definição de responsabilidade 435
3.2.1.25.4.2.1 Ausência do ato de alerta - atenuante da responsabilidade 436
3.2.1.25.4.2.2 Morfologia do ato de alerta 438
3.2.1.26 Penalidades aplicáveis 438
3.2.1.26.1. Inabilitação para cargo em comissão 438
3.2.1.26.2 Declaração de inidoneidade de empresa 439
3.2.1.26.3 Multa 442
3.2.1.26.3.1 Classificação 443
3.2.1.26.3.2 Dos requisitos para aplicação da multa 444
3.2.1.26.3.2.1 Ilegalidade de ato 444

3.2.1.26.3.2.2 Despesa ou irregularidade de contas 444
3.2.1.26.3.2.3 Previsão em lei 444
3.2.1.26.3.2.4 Limite máximo 445
3.2.1.26.3.2.5 Ampla defesa e contraditório 445
3.2.1.26.3.2.6 Multa e prescrição 445
3.2.1.26.3.3 Multa e desvio de finalidade 446
3.2.1.26.3.4 Multa - fato gerador *sub judice* 447
3.2.1.26.3.5 Multa e dano sem locupletamento 448
3.2.1.26.3.6 Omissão no dever de prestar contas 449
3.2.1.26.3.7 Falecimento do responsável 450
3.2.1.26.3.8 Efeitos do pagamento da multa 451
3.2.1.26.3.9 Pagamento com recursos públicos 452
3.2.1.26.3.10 Multa e cumulação de penas 452
3.2.1.26.3.11 Recolhimento prévio ao recurso 453
3.2.1.26.3.12 Cessação do ato irregular 453
3.2.1.26.4 Responsabilidade solidária 454
3.2.1.27 Parecer prévio 454
3.2.1.28 Pensão 455
3.2.1.28.1 Beneficiário 455
3.2.1.28.2 Devolução de parcela 456
3.1.29 Publicidade e propaganda 457
3.1.30 Recursos parafiscais - controle 458
3.2.1.30.1 Contribuições das entidades de classe 458
3.2.1.30.2 Royalties de petróleo 460
3.2.1.31 Receita 464
3.2.1.32 Representação por irregularidade ou abuso 468
3.2.1.33 Responsabilidade fiscal 469
3.2.1.34 Sigilo fiscal e bancário 469
3.2.1.34.1 Hierarquia constitucional do CTN e o conflito com leis ordinárias 474
3.2.1.34.2 Sigilo bancário 476
3.2.1.34.2.1 Sigilo bancário e direito de defesa 478
3.2.1.34.2.2 Os direitos fundamentais e o sigilo fiscal 479
3.2.1.34.2.3 Sigilo como decorrência do direito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas 480
3.2.1.34.2.4 Inviolabilidade das comunicações de dados e telefônicas 481
3.2.1.34.2.5 Outros direitos fundamentais 481
3.2.1.35 Solução consensual 485
3.2.1.36 Sustação de contratos 488

3.2.1.36.1 Peculiaridades do contrato de gestão 495
3.2.1.36.2 Contratos típicos de direito privado 495
3.2.1.36.3 Danos decorrentes de contratos 496
3.2.2 Competência em razão do valor 497
3.2.3 Competência em razão da pessoa 498
3.2.3.1 Empresas estatais 501
3.2.3.2 Entidades de classe 502
3.2.3.3 Entidades de previdência privada fechada 504
3.2.3.4 Entidades privadas que gerem recursos públicos 504
3.2.3.5 Entidades que gerem recursos de convênios 505
3.2.3.6 Entidades privadas do sistema "S" 508
3.2.3.7 Desestatização ou reprivatização 509
3.2.3.8 Particular sem vínculo com a Administração 511
3.2.3.9 Organizações sociais 513
3.2.3.10 Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP 515
3.2.3.11 Presidentes de tribunal 515
3.2.3.12 Intervenção de terceiros 516
3.2.3.12.1 Da assistência 517
3.2.3.13 Sociedade sem controle acionário do Estado 519
3.2.4 Competência funcional 520
3.2.4.1 Princípios da recorribilidade 522
3.2.4.2 Pressupostos gerais de recorribilidade 522
3.2.4.2.1 Recorribilidade do ato decisório 523
3.2.4.2.2 Da tempestividade do recurso 525
3.2.4.2.3 Da suspensão e da interrupção dos prazos 525
3.2.4.2.4 Da adequação do recurso 526
3.2.4.2.5 Legitimidade da parte 527
3.2.4.2.5.1 Recurso de terceiro 529
3.2.4.2.5.1.1 Recurso de empresa em processo de licitação 530
3.2.4.2.5.1.2 Recurso após anulação de licitação 531
3.2.4.2.5.2 Recurso do Ministério Público 532
3.2.4.2.5.3 Recurso interposto por advogado 532
3.2.4.2.5.3.1 Ausência de procuração 532
3.2.4.2.5.4 Recurso de órgãos públicos 533
3.2.4.2.6 A questão do duplo grau de jurisdição 533
3.2.4.2.7 A questão da *reformatio in pejus* 535
3.2.4.2.8 Da coisa julgada administrativa 536
3.2.4.2.9 Os efeitos do recurso 538

3.2.4.2.10 Dos recursos em espécie 540
3.2.4.2.10.1 Do recurso de reconsideração 541
3.2.4.2.10.2 Do recurso de embargos de declaração 542
3.2.4.2.10.3 Do recurso de revisão 545
3.2.4.2.10.4 Do pedido de reexame 550
3.2.4.2.10.5 Agravo 551
3.2.5 Competência em razão do território 552
3.2.5.2 A descentralização do controle 553
3.2.5.2.1 Conflito entre Tribunais de Contas 555
3.2.5.3 Recursos repassados às demais esferas de governo 557
3.2.5.3.1 Convênios entre unidades federadas 561
3.2.5.3.2 Recursos de fundos federais 570
3.2.5.3.3 Recursos do FNAS 571
3.2.5.3.4 Recursos do FNS 572
3.2.5.3.5 Recursos do FNSP 576
3.2.5.3.6 Recursos do FGTS 577
3.2.5.3.7 Recursos do FPE, FPM 578
3.2.5.3.8 Recursos do FUNDEF/FUNDEB 580
3.2.5.3.8.1 A competência fiscalizatória de recursos da educação 581
3.2.5.3.8.2 Auditorias dos tribunais de contas na educação 584
3.2.5.3.9 Universidades e fundações autônomas 585
3.2.5.3.10 Transferências Especiais 585
3.2.5.3.11 Agências reguladoras 586

CAPÍTULO IV - DEFESA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS 589

4.1 Dos princípios da jurisdição aplicáveis 589
4.1.1 Princípio da legalidade 590
4.1.2 Princípio da segurança jurídica 592
4.1.3 Princípio do juiz natural 596
4.1.3.1 Distribuição aleatória de processos 597
4.1.3.2 Designação do relator 597
4.1.3.3 Impedimento e suspeição 598
4.1.3.4 Aplicação ao Ministério Público 604
4.1.4 Princípio do devido processo legal 604
4.1.4.1 Encaminhamento de documentos 607
4.1.4.2 Relação com outros princípios 608
4.1.5 Princípio do contraditório e da ampla defesa 608
4.1.5.1 Garantias decorrentes 609

4.1.5.1.1 Garantia de informação 609
4.1.5.1.2 Garantia do tempo previsto em regimento interno para sustentação oral 609
4.1.5.1.3 Garantia de manifestação 612
4.1.5.1.4 Garantia de ver suas razões consideradas 612
4.1.5.2 Aplicação aos sujeitos à jurisdição 612
4.1.5.3 Aplicação aos terceiros interessados 613
4.1.5.4 Aplicação na Tomada de Contas Especial 615
4.1.5.5 Princípio da vedação à decisão surpresa 617
4.1.6 Princípio da eventualidade 618
4.2 Alegações de defesa - exceções e sua aplicação 618
4.3 Defesas processuais - peremptórias 619
4.3.1 Coisa julgada 619
4.3.2 Incompetência do Tribunal de Contas para o julgamento 622
4.4 Defesas processuais - dilatórias 624
4.4.1 Irregularidade da citação 624
4.4.1.1 Citação e audiência 624
4.4.1.2 Da forma 626
4.4.1.3 Das peculiaridades da citação 628
4.4.1.4 Do tempo 630
4.4.1.5 Dos requisitos de validade 631
4.4.1.6 Citação na fase interna dos processos de Tomada de Contas Especial 634
4.4.2 Impedimento e suspeição 634
4.4.3 Irregularidades na pauta 635
4.5 Defesas de mérito - exceções substanciais 637
4.5.1 Regularidade da conduta 637
4.5.1.1 Impropriedades formais 637
4.5.1.2 Exclusão da ilicitude da conduta 639
4.5.1.3 Responsabilidade subjetiva 639
4.5.2 Quitação 640
4.5.3 Outras alegações de defesas 642
4.5.3.1 Na omissão do dever de prestar contas 642
4.5.3.1.1 Ausência de prova de repasse e decurso de tempo 642
4.5.3.1.2 Execução da despesa em mais de um mandato ou gestor 643
4.5.3.1.3 Contas já prestadas – prova com protocolo 644
4.5.3.1.4 Omissão e improbidade 644
4.5.3.2 Ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico 644
4.5.3.3 Comprovação da regularidade e cerceamento de defesa 646
4.5.3.4 Falhas estruturais e inexigibilidade de conduta diversa 648

4.5.3.5 Força maior e caso fortuito 652
4.5.3.6 Decurso de tempo 653
4.5.3.7 Prescrição 654
4.5.3.7.1 Contextualizando 654
4.5.3.7.2 Os conceitos estruturantes da prescrição 655
4.5.3.7.3 Balizamento constitucional 656
4.5.3.7.4 STF - interpretando a constituição federal 657
4.5.3.7.5 Decisão do Tribunal de Contas prescreve 658
4.5.3.7.6 Como devem ser contados os prazos 659
4.5.3.8 Falecimento do responsável 660
4.5.3.9 Boa-fé 661
4.5.3.9.1 Acumulação de cargos 662
4.5.3.9.2 Denunciante de boa-fé 663
4.6 Inacumulação de penalidades 664
4.7 Prescrição da penalidade 664
4.7.1 Prescrição antes do julgamento 667
4.7.2 Causas interruptivas da prescrição 669
4.7.3 Prescrição após o julgamento 670
4.7.4 Prescrição intercorrente 670
4.7.5 Responsabilização do causador da prescrição 670
4.8 Revelia 671
4.9. *Jus postulandi* 673
4.10 Revelia e defensor dativo 675
4.11 Assistência de defensor 676
4.11.1 Da obrigatoriedade (ou não) da defesa administrativa, controladora e judicial do agente público por parte do órgão jurídico-consultivo que atestou conformidade prévia do ato 677
4.11.2. Do seguro de responsabilidade civil para administradores de empresas estatais 679
4.11.3 Da defesa de servidores pela Advocacia-Geral da União 680
4.12 Forma 680
4.13 Sustentação oral 681

CAPÍTULO V - ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS 685

5.1 Breve histórico 685
5.2 Estrutura 688
5.2.1 Estruturação sistêmica 688
5.2.2 Criação dos Tribunais de Contas do Brasil 692
5.2.3 TCU paradigma para as unidades da federação – breve histórico 697
5.2.4 TCU paradigma para as unidades da federação – cenário atual 698

5.3 Prestação de contas 700
5.4 Composição 702
5.4.1 Ministros e Conselheiros 702
5.4.1.1 Requisitos 703
5.4.1.2 Critérios 708
5.4.1.3 Proporcionalidade nos demais Tribunais de Contas 713
5.4.1.4 Situação peculiar dos novos Estados 719
5.4.1.5 Vinculação das vagas 721
5.4.1.6 Ordem de preenchimento das vagas 723
5.4.2 Ministros-substitutos e Conselheiros-substitutos 723
5.4.2.1 Distinção entre o cargo de Ministro-substituto, Conselheiro-substituto e Auditor de Controle Externo 726
5.4.3 Servidores 727
5.4.4 Ministério Público junto ao Tribunal de Contas 731
5.4.4.1 Breve histórico 731
5.4.4.2 Autonomia do Ministério Público de Contas 733
5.4.4.3 Distinção do Ministério Público comum 735
5.5 Da representação judicial do Tribunal de Contas 746
5.5.1 Regra geral 746
5.5.2 O Tribunal como autoridade coatora em ações de Mandado de Segurança 746
5.5.3 Ações de defesa institucional 747
5.5.4 Ações para execução de suas próprias decisões 750
5.5.5 Ações de cobrança de multa 750
5.6 Agentes de controle 751
5.6.1 Direitos e prerrogativas 751
5.6.1.1 Dos Ministros e Conselheiros 752
5.6.1.2 Dos Ministros e Conselheiros-substitutos 759
5.6.1.3 Dos Procuradores do Ministério Público 759
5.6.1.4 Dos servidores do Tribunal de Contas 761
5.6.1.5 Do foro especial 762
5.6.1.6 Da Corregedoria 765
5.6.2 Deveres e restrições 765
5.6.2.1 Deveres 766
5.6.2.2 Restrições 768
5.6.2.2.1 Restrições constitucionais 768
5.6.2.2.2 Das restrições principiológicas 770
5.6.6.2.2.1 À imposição de obrigações 770
5.6.2.2.2.2 Pertinentes à preservação da unidade de doutrina 772

5.6.2.2.2.3 À ocupação de cargos e funções 773
5.6.2.2.2.4 À divulgação de informações 773
5.6.3 Defesa judicial dos agentes públicos 777
5.6.4 Ética e controle 779
5.6.4.1 Os valores tutelados pelo controle 781
5.6.4.1.1 Legitimidade 784
5.6.4.1.2 Economicidade 785
5.6.4.1.3 Probidade administrativa e moralidade 786
5.6.4.1.4 Agentes de controle 788
5.6.4.2 Ética no julgamento pelo controle 788
5.6.4.3 Exemplo e ação pedagógica do controle 789

ÍNDICE REMISSIVO ALFABÉTICO 793