



**CONTROLE  
EXTERNO**  
*exercido pelo*  
**TRIBUNAL  
DE CONTAS DE  
PERNAMBUCO**

RICARDO ALEXANDRE ▾

PAULO FALCÃO ▾

## SUMÁRIO

<b>CONTROLE EXTERNO: FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS</b> .....	23
1. INTRODUÇÃO AO CONTROLE EXTERNO .....	23
1.1 A Importância da Legislação Específica.....	23
1.2 Princípio da Simetria e Adaptações Necessárias .....	24
1.3 Metodologia de Estudo Recomendada.....	24
2. FUNDAMENTOS DO CONTROLE.....	24
2.1 Conceito e Finalidade do Controle.....	24
2.2 Teoria da Tripartição dos Poderes .....	25
2.3 Controle como Garantia de Direitos Fundamentais.....	25
3. SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS.....	26
3.1 Conceito e Aplicação .....	26
3.2 Exemplos Práticos de Controle Recíproco.....	26
3.2.1 Controle sobre Atos do Poder Executivo .....	26
3.2.2 Controle sobre Atos do Poder Legislativo .....	27
3.2.3 Controle sobre o Poder Judiciário .....	27
3.3 A Centralidade do Controle .....	27
4. CONTROLE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA.....	27
4.1 Princípio da Legalidade na Administração Pública .....	28
4.1.1 Aplicação Prática do Princípio da Legalidade .....	28
4.2 Autotutela Administrativa.....	28
4.2.1 Amplitude da Autotutela.....	29
4.2.2 Fundamento Jurisprudencial .....	29
4.3 Controle Administrativo versus Controle Jurisdicional .....	29
4.3.1 Controle Administrativo .....	30
4.3.2 Controle Jurisdicional .....	30
5. CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLE QUANTO À AMPLITUDE.....	31
5.1 Controle Hierárquico.....	31
5.1.1 Amplitude do Controle Hierárquico.....	31
5.2 Controle Finalístico.....	31
5.2.1 Distinção entre Órgãos e Entidades .....	32
5.2.2 Características do Controle Finalístico .....	32
5.2.3 Ministério ou Secretaria Supervisora.....	32
5.2.4 Comparação entre Controle Hierárquico e Finalístico.....	33
6. CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLE QUANTO AO MOMENTO .....	33

6.1 Controle Prévio ou Preventivo .....	33
6.1.1 Exemplos de Controle Prévio .....	33
6.2 Controle Concomitante ou Sucessivo .....	33
6.2.1 Exemplos de Controle Concomitante.....	34
6.3 Controle Posterior ou Corretivo .....	34
6.3.1 Exemplos de Controle Posterior .....	34
6.4 Tendências no Controle Externo.....	34
<b>7. CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLE QUANTO À INICIATIVA.....</b>	<b>35</b>
7.1 Controle Provocado .....	35
7.1.1 Exemplos de Controle Provocado.....	35
7.2 Controle de Ofício.....	35
7.2.1 Exemplos de Controle de Ofício .....	35
7.3 Controle Popular .....	36
7.3.1 Instrumentos de Controle Popular.....	36
<b>8. SÍNTESE DAS CLASSIFICAÇÕES DO CONTROLE .....</b>	<b>36</b>
8.1 Quanto à Natureza do Órgão Controlador .....	36
8.2 Quanto à Localização do Órgão de Controle .....	37
8.3 Quanto ao Aspecto Controlado .....	37
8.4 Quanto à Amplitude .....	37
8.5 Quanto ao Momento .....	37
8.6 Quanto à Iniciativa .....	37
<b>CONTROLE INTERNO: O EXEMPLO DE PERNAMBUCO .....</b>	<b>38</b>
<b>1. CONTROLE INTERNO INSTITUCIONALIZADO .....</b>	<b>38</b>
1.1 Previsão Constitucional do Sistema de Controle Interno.....	38
1.2 Finalidades do Sistema de Controle Interno .....	38
1.2.1 Assessoramento e Orientação .....	38
1.2.2 Apoio ao Controle Externo .....	39
1.3 Importância do Controle Interno para o Controle Externo .....	39
1.4 Legitimidade para Denúncias ao Tribunal de Contas .....	39
<b>2. PECULIARIDADES DO CONTROLE INTERNO NO ÂMBITO MUNICIPAL EM</b>	
<b>PERNAMBUCO.....</b>	<b>40</b>
2.1 Previsão Constitucional do Controle Interno Municipal.....	40
2.2 Inovação da Lei Orgânica do TCE-PE.....	40
2.3 Questão da Constitucionalidade.....	41
2.4 Importância da Precisão Terminológica em Concursos.....	41

3. FINALIDADES ESPECÍFICAS DO CONTROLE INTERNO .....	42
3.1 Finalidades Relacionadas à Gestão Administrativa .....	42
3.2 Finalidade Relacionada ao Apoio ao Controle Externo .....	43
3.3 Acompanhamento pelo TCE-PE .....	43
<b>CONTROLE EXTERNO: O MODELO CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>44</b>
1. CONTROLE EXTERNO: DELIMITAÇÃO CONCEITUAL .....	44
2. CONTROLE LEGISLATIVO OU PARLAMENTAR .....	44
2.1 Conceito e Abrangência .....	44
2.2 Modalidades de Controle Legislativo .....	45
3. CONTROLE POLÍTICO EXERCIDO PELO PODER LEGISLATIVO .....	45
3.1 Estrutura do Poder Legislativo Federal.....	45
3.2 Competências de Controle Político do Congresso Nacional.....	45
3.2.1 Controle sobre Atos Internacionais.....	46
3.2.2 Controle sobre Atos Presidenciais .....	46
3.2.3 Controle sobre Atos Normativos.....	46
3.2.4 Controle Financeiro.....	46
3.3 Competências Privativas do Senado Federal .....	47
3.3.1 Controle sobre Autoridades .....	47
3.3.2 Controle sobre Nomeações .....	47
3.3.3 Controle Financeiro.....	48
3.4 Competências Privativas da Câmara dos Deputados .....	48
3.4.1 Controle sobre Autoridades .....	48
3.4.2 Controle Financeiro.....	49
3.5 Outros Mecanismos de Controle Político .....	49
3.5.1 Convocação de Autoridades.....	49
3.5.2 Requerimento de Informações .....	50
4. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO .....	50
4.1 Conceito e Natureza Jurídica .....	50
4.2 Previsão Constitucional.....	50
4.3 Modalidades de CPIs .....	50
4.4 Requisitos para Criação .....	50
4.4.1 Requerimento de Um Terço dos Membros .....	51
4.4.2 Fato Determinado.....	51
4.4.3 Prazo Certo.....	51
4.5 Poderes Investigatórios .....	51
4.6 Conclusão dos Trabalhos .....	52

5. INTRODUÇÃO AO TRIBUNAL DE CONTAS .....	52
5.1 Natureza Jurídica e Características Essenciais.....	52
5.2 Princípio da Verdade Material .....	53
<b>SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO: MODELOS E FUNÇÕES .....</b>	<b>54</b>
1. MODELOS DE CONTROLE EXTERNO NO MUNDO .....	54
1.1 Panorama Geral dos Modelos Institucionais.....	54
1.2 Modelo de Tribunais de Contas .....	54
1.2.1 Características Estruturais.....	54
1.2.2 Natureza das Decisões .....	55
1.2.3 Vinculação Institucional .....	55
1.3 Modelo de Auditoria Geral ou Controladoria Geral .....	56
1.3.1 Características Estruturais.....	56
1.3.2 Natureza das Decisões .....	56
1.3.3 Vinculação Institucional .....	57
1.4 Análise Comparativa dos Modelos .....	57
2. FUNÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL .....	57
2.1 Função Fiscalizadora.....	57
2.2 Função Judicante.....	58
2.3 Função Sancionadora .....	59
2.4 Função Consultiva .....	59
2.5 Função Informativa.....	60
2.6 Função Corretiva.....	60
2.7 Função Normativa.....	60
2.8 Função de Ouvidoria.....	61
3. JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO .....	61
3.1 Conceito de Jurisdição no Âmbito dos Tribunais de Contas .....	61
3.2 Sujeitos Passivos da Fiscalização do TCE-PE .....	61
3.2.1 Gestores de Recursos Públicos .....	61
3.2.2 Causadores de Dano ao Erário .....	62
3.2.3 Gestores de Transferências Constitucionais.....	63
3.2.4 Gestores de Empresas Encampadas ou sob Intervenção.....	63
3.2.5 Demais Obrigados por Lei .....	64
3.2.6 Herdeiros e Sucessores.....	64
3.2.7 Entidades que Recebem Contribuições Parafiscais.....	65
3.2.8 Outros Sujeitos Passivos da Fiscalização do TCE-PE .....	66
3.3 Jurisdição do TCE-PE sobre Prefeitos Municipais .....	66
3.4 Jurisdição do TCE-PE sobre Recursos Federais .....	67

<b>SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO: ASPECTOS DA FISCALIZAÇÃO</b> .....	68
1. ASPECTOS DA FISCALIZAÇÃO REALIZADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS .....	68
1.1 Previsão Constitucional.....	68
1.2 Aspectos Objeto da Fiscalização.....	68
1.2.1 Fiscalização Contábil .....	68
1.2.2 Fiscalização Financeira .....	69
1.2.3 Fiscalização Orçamentária .....	69
1.2.4 Fiscalização Operacional .....	70
1.2.5 Fiscalização Patrimonial .....	71
1.3 Critérios de Análise na Fiscalização .....	71
1.3.1 Legalidade.....	71
1.3.2 Legitimidade .....	72
1.3.3 Eficácia .....	72
1.3.4 Eficiência .....	72
1.3.5 Economicidade.....	72
1.4 Fiscalização de Subvenções e Renúncia de Receitas.....	73
1.4.1 Subvenções .....	73
1.4.2 Renúncia de Receitas .....	73
1.5 Competências Constitucionais dos Tribunais de Contas .....	74
2. JULGAMENTO DAS CONTAS DE PREFEITOS MUNICIPAIS .....	75
2.1 Distinção entre Contas de Governo e Contas de Gestão.....	75
2.1.1 Contas de Governo.....	75
2.1.2 Contas de Gestão.....	76
2.2 Previsão Normativa no TCE-PE .....	76
2.2.1 Regimento Interno do TCE-PE .....	76
2.2.2 Formalização de Processos Distintos.....	77
2.3 Controvérsia Jurisprudencial.....	77
2.3.1 Posicionamento Tradicional dos Tribunais de Contas .....	77
2.3.2 Decisão do Supremo Tribunal Federal.....	78
2.3.3 Impacto da Decisão do STF .....	79
2.3.4 Estratégias dos Tribunais de Contas após a Decisão do STF.....	79
2.4 Procedimento Atual no TCE-PE .....	80
<b>COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS</b> .....	81
1. ADAPTAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AO TCE-PE .....	81
1.1 Princípio da Simetria e Adaptação Normativa.....	81
1.2 Peculiaridades do TCE-PE: Fiscalização de Estado e Municípios .....	81

2. FISCALIZAÇÃO DE EMPRESAS SUPRANACIONAIS.....	82
2.1 Previsão Constitucional.....	82
2.2 Exemplos de Empresas Supranacionais.....	82
2.3 Limitação da Competência Fiscalizatória.....	83
2.4 Controvérsia sobre os "Termos do Tratado Constitutivo".....	83
2.5 Adaptação para o TCE-PE.....	83
3. FISCALIZAÇÃO DE RECURSOS REPASSADOS ENTRE ENTES FEDERATIVOS.....	83
3.1 Previsão Constitucional.....	83
3.2 Distinção entre Repasses Voluntários e Obrigatórios.....	84
3.3 Exemplos de Repasses Obrigatórios.....	84
3.4 Fiscalização de Obras com Recursos Mistos.....	85
3.5 Adaptação para o TCE-PE.....	85
3.6 Repercussões na Esfera Criminal.....	86
4. DEVER DE PRESTAR INFORMAÇÕES AO PODER LEGISLATIVO.....	86
4.1 Previsão Constitucional.....	86
4.2 Adaptação para o TCE-PE.....	86
5. PODER SANCIONATÓRIO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	87
5.1 Previsão Constitucional.....	87
5.2 Natureza das Sanções.....	87
6. PODER SANCIONATÓRIO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	88
6.1 Sanções Não Pecuniárias.....	88
6.1.1 Declaração de Inidoneidade.....	88
6.2 Sanções Previstas em Outras Leis.....	89
6.2.1 Infrações Administrativas contra as Leis de Finanças Públicas.....	89
6.2.2 Peculiaridade do TCE-PE: Proporcionalização da Multa.....	90
7. SUSTAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS.....	91
7.1 Procedimento para Atos Administrativos.....	91
7.2 Procedimento para Contratos Administrativos.....	92
7.3 Omissão do Poder Legislativo.....	93
8. PODER CAUTELAR DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	94
8.1 Requisitos para Concessão de Medidas Cautelares.....	95
8.1.1 Plausibilidade do Direito Invocado (Fumus Boni Iuris).....	95
8.1.2 Perigo da Demora (Periculum in Mora).....	95
8.2 Procedimento para Adoção de Medidas Cautelares.....	96
8.2.1 Iniciativa.....	96
8.2.2 Oitiva Prévia.....	96
8.2.3 Referendo do Colegiado.....	96

8.3 Exemplos Práticos de Aplicação do Poder Cautelar .....	96
8.3.1 Suspensão de Licitação .....	97
8.3.2 Suspensão de Pagamentos.....	97
8.3.3 Suspensão de Demolição .....	97
9. EFICÁCIA DE TÍTULO EXECUTIVO DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS .....	97
9.1 Previsão Constitucional.....	97
9.2 Conceito e Natureza dos Títulos Executivos .....	98
9.2.1 Definição de Título Executivo .....	98
9.2.2 Classificação dos Títulos Executivos.....	98
9.3 Imputação de Débito e Aplicação de Multa.....	98
9.4 Inscrição em Dívida Ativa .....	99
9.4.1 Conceito e Finalidade.....	99
9.4.2 Relação com as Decisões dos Tribunais de Contas .....	99
9.5 Procedimentos de Cobrança no TCE-PE .....	100
9.5.1 Prazo para Pagamento Voluntário.....	100
9.5.2 Emissão de Certidões de Débito .....	100
9.5.3 Órgão Titular do Crédito.....	101
9.5.4 Acompanhamento pelo Tribunal.....	101
9.6 Papel do Ministério Público de Contas .....	101
9.7 Procedimentos de Cobrança Administrativa e Judicial.....	102
9.7.1 Cobrança Administrativa .....	102
9.7.2 Cobrança Judicial.....	103
10. COMPETÊNCIA PARA SOLUÇÃO DE CONSULTAS .....	103
10.1 Previsão Legal e Finalidade .....	103
10.2 Caráter Normativo das Decisões em Consulta.....	104
10.3 Distinção entre Consultas em Tese e Casos Concretos.....	104
10.3.1 Necessidade de Formulação em Abstrato .....	104
10.3.2 Pré-julgamento da Tese, não do Caso .....	104
10.3.3 Prática Administrativa.....	105
10.4 Participação de Amicus Curiae .....	105
10.4.1 Exemplos Práticos.....	105
10.5 Autoridades Competentes para Formular Consultas.....	106
10.6 Requisitos Formais para Admissibilidade de Consultas .....	107
10.6.1 Indicação Precisa do Objeto.....	107
10.6.2 Formulação Articulada e em Tese.....	107
10.6.3 Parecer Técnico ou Jurídico .....	107
10.6.4 Exceção para Municípios de Pequeno Porte .....	107

11. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	108
11.1 A Função Primordial: Controle da Juridicidade.....	108
11.2 Controle Concreto versus. Controle Abstrato .....	108
11.3 A Súmula 347 do STF.....	109
11.4 Exemplos Práticos.....	109
12. OUTRAS COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS .....	110
12.1 Amplitude das Competências dos Tribunais de Contas .....	110
<b>ORGANIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO.....</b>	<b>111</b>
1. ORGANIZAÇÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E O PRINCÍPIO DA SIMETRIA CONCÊNTRICA.....	111
1.1 Previsão Constitucional Federal.....	111
1.2 Organização do Tribunal de Contas da União .....	111
1.2.1 Autonomia dos Tribunais de Contas .....	112
1.2.2 Composição do Tribunal de Contas da União.....	113
1.3 Organização do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco .....	113
1.3.1 Adaptação do Modelo Federal .....	113
1.3.2 Distribuição das Vagas entre os Poderes .....	114
1.3.3 Reserva de Vagas para Auditores e Membros do MP de Contas.....	114
1.4 Requisitos para o Cargo de Conselheiro .....	115
1.4.1 Requisitos Objetivos .....	116
1.4.2 Requisitos Subjetivos.....	116
1.5 Procedimento de Escolha dos Conselheiros.....	116
1.5.1 Vagas de Indicação do Poder Executivo .....	116
1.5.2 Vagas de Indicação do Poder Legislativo .....	117
1.6 Garantias e Prerrogativas dos Conselheiros.....	117
<b>ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO .....</b>	<b>118</b>
1. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO TCE-PE.....	118
1.1 Previsão legal e classificação dos órgãos.....	118
2 ÓRGÃOS DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA .....	118
2.1 Pleno (Plenário) .....	118
2.2 Câmaras.....	120
3 ÓRGÃOS SUPERIORES.....	121
3.1 Corregedoria Geral.....	121
3.2 Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães .....	121

3.3 Ouvidoria .....	122
<b>4 ÓRGÃOS ESPECIAIS.....</b>	<b>122</b>
4.1 Ministério Público de Contas .....	122
4.1.1 Natureza Jurídica e Inserção Estrutural.....	122
4.1.2 Independência Funcional dos Membros.....	123
4.1.3 Funções do Ministério Público de Contas.....	124
4.2 Auditoria Geral .....	124
4.2.1 Natureza do Cargo de Conselheiro Substituto .....	124
4.2.2 Funções dos Conselheiros Substitutos .....	125
4.3 Procuradoria Jurídica .....	125
4.3.1 Distinção entre Procuradoria Jurídica e Ministério Público de Contas.....	125
4.3.2 Funções da Procuradoria Jurídica .....	126
4.4 Diretoria de Controle Externo - DEX .....	126
<b>5 ÓRGÃOS DE GESTÃO.....</b>	<b>127</b>

## **COMPETÊNCIAS DO PLENÁRIO E DAS CÂMARAS DO TRIBUNAL DE CONTAS**

<b>DO ESTADO DE PERNAMBUCO.....</b>	<b>128</b>
1. PROCESSOS DE DESTAQUE NO TCE-PE .....	128
1.1 Conceito e Finalidade .....	128
1.2 Previsão Normativa e Procedimento.....	129
1.3 Justificativa e Tendência Atual.....	129
2. JULGAMENTO DE DENÚNCIAS PELO PLENÁRIO.....	130
2.1 Competência para Julgar Denúncias contra Chefes dos Poderes Estaduais.....	130
2.2 Distinção entre Julgamento de Denúncias e Julgamento de Contas .....	131
3. RECURSOS E INSTRUMENTOS PROCESSUAIS SOB COMPETÊNCIA DO PLENÁRIO .	131
3.1 Recursos Ordinários .....	131
3.2 Pedidos de Rescisão .....	132
3.3 Embargos de Declaração.....	132
3.4 Agravo de Indeferimento Liminar de Petição de Recurso .....	132
4. COMPETÊNCIAS DAS CÂMARAS DO TCE-PE .....	133
4.1 Julgamento de Denúncias contra Autoridades Municipais .....	133
4.2 Recursos contra Decisões Monocráticas .....	134
4.3 Registro de Atos de Admissão de Pessoal .....	134
4.3.1 Previsão Legal e Abrangência.....	134
4.3.2 Distinção entre Registro de Admissões e Registro de Aposentadorias.....	135
4.4 Análise de Licitações e Contratos Administrativos .....	135
4.4.1 Natureza do Controle .....	135

4.4.2 Distinção entre Controle Cautelar e Sustação de Contratos.....	136
4.5 Julgamentos de Contas de Recursos Transferidos .....	136
4.5.1 Recursos Estaduais Transferidos aos Municípios .....	136
4.5.2 Subvenções e Auxílios Concedidos pelo Estado .....	137
4.6 Medidas Cautelares e Autos de Infração.....	137
4.6.1 Deliberação sobre Processos de Medida Cautelar .....	137
4.6.2 Homologação de Autos de Infração.....	138
4.7 Composição e Atuação Excepcional.....	139
5 COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA VERSUS COMPETÊNCIA RECURSAL .....	139
<b>O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO .....</b>	<b>140</b>
1. ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS.....	140
1.1 Previsão Legal e Composição .....	140
1.2 Regra de Transição para o Cargo de Procurador-Geral Adjunto .....	141
1.3 Remuneração dos Membros.....	141
2. O COLÉGIO DE PROCURADORES.....	141
2.1 Criação e Composição .....	141
2.2 Competências e Limites de Atuação.....	141
2.3 Independência Funcional versus Autonomia Institucional .....	142
3. COMPETÊNCIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS .....	142
3.1 Defesa da Ordem Jurídica .....	142
3.2 Representação Interna e Externa.....	143
3.3 Atuação nas Sessões de Julgamento .....	143
3.4 Interposição de Recursos .....	144
3.5 Emissão de Pareceres Escritos .....	145
4. PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS.....	145
4.1 Processo de Escolha.....	145
4.2 Mandato e Recondição.....	146
5. GARANTIAS E VEDAÇÕES DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS .....	146
5.1 Vitaliciedade .....	146
5.2 Regime Disciplinar .....	146
5.3 Vedação ao Exercício da Advocacia e Quarentena.....	147
5.4 Prazo em Dobro para Recursos.....	147
<b>A AUDITORIA GERAL DO TCE-PE.....</b>	<b>148</b>
1. COMPOSIÇÃO E NATUREZA JURÍDICA .....	148
2. COORDENAÇÃO DA AUDITORIA GERAL .....	148

3 REQUISITOS PARA O CARGO DE CONSELHEIRO SUBSTITUTO.....	148
4 VEDAÇÃO AO EXERCÍCIO DA ADVOCACIA (QUARENTENA).....	149
5 FUNÇÕES DOS CONSELHEIROS SUBSTITUTOS.....	149
5.1 Substituição de Conselheiros .....	149
5.2 Vinculação Processual .....	150
5.3 Convocação para Efeito de Quórum .....	150
5.4 Elaboração de Proposta de Voto .....	150
<b>O PROCESSO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO.....</b>	<b>151</b>
1. INTRODUÇÃO AO PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO .....	151
1.1 Natureza Jurídica do Processo no TCE-PE.....	151
1.2 Distinção entre Processo de Controle e Processo Administrativo Interno .....	151
1.3 Advertências Metodológicas para o Estudo do Processo no TCE-PE .....	152
2. PARTES NO PROCESSO PERANTE O TCE-PE .....	152
2.1 Definição de Partes segundo o Regimento Interno .....	152
2.2 Peculiaridade do TCE-PE em relação ao TCU .....	152
2.3 Exemplos de Interessados no Processo .....	153
3. PRINCÍPIOS PROCESSUAIS APLICÁVEIS AO PROCESSO NO TCE-PE .....	154
3.1 Princípio da Oficialidade (ou Impulso Oficial).....	154
3.2 Princípio da Verdade Material .....	155
3.3 Diferenças em relação ao Processo Judicial.....	155
4. CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO "JUDICIALIFORME" .....	156
4.1 Conceito de Processo "Judicialiforme" .....	156
4.2 Elementos que Aproximam o Processo do TCE-PE ao Processo Judicial.....	156
4.3 Elementos que Distinguem o Processo do TCE-PE do Processo Judicial .....	157
<b>ASPECTOS PROCESSUAIS NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO .....</b>	<b>158</b>
1. REPRESENTAÇÃO DAS PARTES NO PROCESSO .....	158
1.1 Capacidade Postulatória no TCE-PE .....	158
1.2 Modalidades de Representação .....	158
1.3 Regularização da Representação.....	158
1.4 Exceção Por Conta do Princípio da Verdade Material.....	159
1.5 Publicações Oficiais e Pluralidade de Procuradores .....	159
2. HABILITAÇÃO DE INTERESSADOS NO PROCESSO .....	159
2.1 Procedimento de Habilitação .....	159
2.2 Análise do Pedido de Habilitação .....	160

2.3	Faculdades Processuais do Interessado.....	160
3.	NOTIFICAÇÃO E PRAZOS PROCESSUAIS.....	160
3.1	Notificação para Apresentação de Defesa.....	160
3.2	Prazo para Apresentação de Defesa.....	161
3.3	Juntada de Documentos em Qualquer Fase Processual.....	161
4.	INSTRUÇÃO PROCESSUAL E ATUAÇÃO DO RELATOR.....	162
4.1	Presidência da Instrução pelo Relator.....	162
4.2	Providências de Instrução.....	162
4.3	Delegação de Competências.....	163
4.4	Indeferimento de Diligências Impertinentes.....	163
4.5	Saneamento Contínuo do Processo.....	163
	<b>NOTIFICAÇÕES E GARANTIAS PROCESSUAIS NO TCE-PE.....</b>	<b>164</b>
1.	MODALIDADES DE NOTIFICAÇÃO NO PROCESSO DO TCE-PE.....	164
1.1	Previsão Legal das Formas de Notificação.....	164
1.2	Notificação Pessoal por Via Postal.....	164
1.3	Notificação Pessoal por Servidor Designado.....	165
1.4	Notificação de Agente ou Servidor Público Ativo.....	165
1.5	Notificação por Edital.....	165
1.6	Notificação por Hora Certa.....	166
1.7	Intimação de Atos e Decisões.....	167
2.	CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA NO PROCESSO DO TCE-PE.....	167
2.1	Aplicação dos Princípios Constitucionais.....	167
2.2	Responsabilidade Solidária e Aproveitamento da Defesa.....	167
2.3	Vedação à Decisão Surpresa.....	168
2.4	Revelia e seus Efeitos no Processo do TCE-PE.....	168
3.	NULIDADES PROCESSUAIS NO TCE-PE.....	169
3.1	Princípio do Prejuízo (Pas de Nullité Sans Grief).....	169
3.2	Convalidação de Atos Processuais.....	169
3.3	Nulidade e Aproveitamento de Atos Processuais.....	170
4.	PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO E SUA IMPORTÂNCIA NO PROCESSO DE	
	CONTROLE EXTERNO.....	170
4.1	Limites da Obrigação de Responder aos Argumentos das Partes.....	171
4.2	Suficiência da Fundamentação e Economia Processual.....	171
4.3	Fundamentação por Remissão: A Motivação Aliunde.....	172
4.4	Vedação à Aceitação Imotivada da Defesa.....	172
4.5	Consequências da Ausência ou Insuficiência de Fundamentação.....	173

5. PROCESSO ELETRÔNICO NO TCE-PE.....	173
5.1 Normativo Específico .....	173
5.2 Equivalência Funcional.....	174
5.3 Vantagens do Processo Eletrônico.....	174

**O CONTRADITÓRIO E A AMPLA DEFESA NOS PROCESSOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO.....**

1. PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NO TCE-PE .....	175
1.1 Obrigação de Acompanhamento Processual.....	175
1.2 Documentos Sujeitos ao Conhecimento Obrigatório.....	176
2. A SÚMULA VINCULANTE N. 3 E SUA APLICAÇÃO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	176
2.1 Conteúdo e Alcance da Súmula .....	176
2.2 A Exceção Relativa aos Atos de Pessoal .....	176
2.3 Atos Administrativos Complexos e o Direito de Defesa .....	177
2.4 A Limitação Temporal para Análise sem Contraditório .....	177
3. CONTAGEM DE PRAZOS NOS PROCESSOS DO TCE-PE.....	178
3.1 Regras Gerais de Contagem.....	178
3.2 Prorrogação de Prazos.....	178
3.3 Devolução de Prazos.....	178
3.4 Publicação no Diário Eletrônico .....	179
4. FASES DO PROCESSO NO TRIBUNAL DE CONTAS.....	179
4.1 Formalização.....	179
4.2 Distribuição.....	179

**PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO.....**

1. INTRODUÇÃO AOS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS .....	181
2. PRESTAÇÕES DE CONTAS ANUAIS.....	181
2.1 Fundamento Legal e Normativo .....	181
2.2 Gestões Múltiplas em um Mesmo Exercício .....	181
3. DISTINÇÃO ENTRE CONTAS DE GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO.....	182
3.1 Conceituação e Diferenças Fundamentais .....	182
3.1.1 Contas de Governo.....	182
3.1.2 Contas de Gestão.....	182
3.2 Competência para Apreciação e Julgamento .....	183
3.2.1 Contas de Governo.....	183
3.2.2 Contas de Gestão.....	183

4. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO .....	183
4.1 Composição e Requisitos .....	184
4.2 Prazo para Emissão do Parecer Prévio .....	184
4.3 Abrangência das Contas do Governador .....	184
4.4 Elementos Constitutivos das Contas do Governador .....	184
4.5 Relatório sobre o Cumprimento do Programa de Trabalho .....	185
5. TRÂMITE PROCESSUAL DAS CONTAS DO GOVERNADOR .....	185
5.1 Recebimento e Distribuição .....	185
5.2 Análise Técnica .....	186
5.3 Contraditório e Ampla Defesa .....	186
5.4 A Participação do Ministério Público de Contas .....	187
5.5 A Sessão de Julgamento e o Pedido de Vista .....	187
5.6 A Natureza e o Conteúdo do Parecer Prévio .....	188
5.7 A Delimitação do Objeto do Parecer Prévio .....	189
5.8 A Divulgação do Parecer Prévio e o Controle Social .....	190

## **PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS PREFEITOS MUNICIPAIS E PROCEDIMENTOS**

<b>ESPECÍFICOS NO TCE-PE .....</b>	<b>191</b>
1. PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS PREFEITOS MUNICIPAIS .....	191
1.1 Aspectos Gerais e Competência do TCE-PE .....	191
1.2 Composição e Prazo para Apresentação das Contas .....	191
1.3 Apreciação das Contas pelo TCE-PE .....	191
1.4 Relação com a Câmara Municipal .....	192
2. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E TOMADA DE CONTAS ESPECIAL .....	192
2.1 Dever Constitucional de Prestar Contas .....	192
2.2 Procedimento em Caso de Omissão .....	192
2.3 Competência para Realização da Tomada de Contas Especial .....	193
3. COMPOSIÇÃO DAS CONTAS DOS PREFEITOS .....	193
3.1 Elementos Constitutivos .....	193
3.2 Controle Interno Municipal .....	194
4. JULGAMENTO DAS CONTAS DOS DEMAIS ADMINISTRADORES .....	194
4.1 Distinção entre Parecer Prévio e Julgamento .....	194
4.2 A Controvérsia sobre o Prefeito Ordenador de Despesas .....	194
4.3 A Natureza e o Conteúdo do Parecer Prévio .....	195
4.4 Julgamento das Contas do Prefeito Pela Câmara Municipal .....	196

<b>PECULIARIDADES DOS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS NO TCE-PE.....</b>	<b>197</b>
1. EMISSÃO SIMULTÂNEA DE PARECER PRÉVIO E ACÓRDÃO NAS CONTAS DE GOVERNO.....	197
1.1 Exceção à Regra Geral.....	197
1.2 Fundamento Normativo e Justificativa .....	197
1.3 Exemplo Prático.....	197
1.4 Previsão Regimental .....	198
2. APRECIÇÃO DAS CONTAS DE GESTÃO.....	198
2.1 Dever de Prestar Contas.....	198
2.1.1 Prestação de Contas Ordinária .....	198
2.1.2 Prestação de Contas Especial .....	198
2.2 Abrangência das Prestações de Contas .....	199
2.3 Gestões Múltiplas em um Mesmo Exercício .....	199
2.4 Documentos Integrantes das Prestações de Contas.....	199
3. RACIONALIZAÇÃO DA ANÁLISE TÉCNICA DAS CONTAS DE GESTÃO .....	200
3.1 Critérios para Seleção de Contas a Serem Julgadas.....	200
3.2 Diferença entre Contas de Governo e Contas de Gestão .....	200
3.3 Matriz de Risco e Seleção por Amostragem.....	200
4. PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS DEMAIS PODERES E ÓRGÃOS.....	200
4.1 Prazos e Procedimentos .....	200
4.2 Prestação de Contas do Tribunal de Contas.....	201
4.3 Fundos Especiais do Tribunal de Contas .....	201
4.4 Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta Estadual e dos Gestores dos Fundos Especiais .....	201
4.5 Gestores Das Câmaras Municipais .....	201
4.6 Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta Municipal e dos Gestores dos Fundos Especiais .....	201
5. DIFERENÇAS ENTRE PRESTAÇÕES DE CONTAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS.....	201
6. RESULTADOS DE JULGAMENTO DAS CONTAS .....	202
6.1 Contas Julgadas Regulares.....	202
6.2 Contas Julgadas Regulares com Ressalvas .....	202
6.3 Contas Julgadas Irregulares .....	203
6.3.1 Ato de Improbidade Administrativa.....	204
6.3.2 Grave Infração à Norma Legal ou Regulamentar .....	204
6.3.3 Dano ao Erário .....	204
6.3.4 Descumprimento de Determinação Anterior .....	204
6.4 Julgamento das Contas como Iliquidáveis .....	205

6.4.1 Caso Fortuito e Força Maior .....	205
7. CONSEQUÊNCIAS DOS DIFERENTES TIPOS DE JULGAMENTO .....	205
7.1 Contas Julgadas Regulares.....	205
7.2 Contas Julgadas Regulares com Ressalvas .....	206
7.2.1 Com Aplicação de Multa .....	206
7.2.2 Sem Aplicação de Multa .....	206
7.3 Contas Julgadas Irregulares .....	206
7.3.1 Definição de Responsabilidade.....	206
7.3.2 Recolhimento de Débito e/ou Multa .....	207
7.3.3 Outras Medidas Cabíveis .....	207
8. CONCEITO DE DÉBITO NO ÂMBITO DO TCE-PE .....	207
9. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA .....	208
10. RELAÇÃO ENTRE O TCE-PE E O MINISTÉRIO PÚBLICO.....	208
<b>PROCESSOS ESPECIAIS NO ÂMBITO DO TCE-PE.....</b>	<b>209</b>
1. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL .....	209
1.1 Encaminhamento e Tramitação no TCE-PE .....	209
1.2 Omissão da Autoridade Competente.....	209
1.3 Consequências da Não Instauração da Tomada de Contas Especial.....	209
1.4 Prazos e Consequências do Descumprimento.....	210
1.5 Fiscalização e Auditoria Especial .....	210
2. PROCESSO DE GESTÃO FISCAL .....	210
2.1 Conceito e Fundamento Legal .....	210
2.2 Relatório de Gestão Fiscal .....	210
2.3 Hipóteses de Instauração do Processo de Gestão Fiscal .....	211
2.4 Sanções Aplicáveis .....	211
3. PROCESSO DE AUDITORIA ESPECIAL .....	212
3.1 Hipóteses de Instauração.....	212
3.2 Finalidades da Auditoria Especial.....	212
3.2.1 Viabilizar o Julgamento de Contas Não Prestadas e Não Tomadas.....	213
3.2.2 Saneamento das Demais Hipóteses Previstas no Artigo 38 .....	213
3.2.3 Realização de Auditorias Específicas .....	213
<b>PROCESSOS DE DESTAQUE E ADMISSÃO DE PESSOAL NO TCE-PE.....</b>	<b>214</b>
1. PROCESSO DE DESTAQUE.....	214
1.1 Conceito e Finalidade .....	214
1.2 Hipóteses de Instauração.....	214

1.3 Procedimento Simplificado.....	214
1.4 Defesa Prévia .....	215
<b>2. PROCESSO DE ADMISSÃO DE PESSOAL .....</b>	<b>215</b>
2.1 Fundamento Constitucional e Legal .....	215
2.2 Exceção: Cargos em Comissão .....	215
2.3 Natureza do Registro.....	215
2.4 Dever de Encaminhamento .....	216
2.5 Consequências da Decisão .....	216
<b>3. PROCEDIMENTO DO PROCESSO DE ADMISSÃO DE PESSOAL.....</b>	<b>216</b>
3.1 Autuação .....	216
3.2 Análise Técnica.....	216
<b>4. TIPOS DE PROCESSOS DE ADMISSÃO DE PESSOAL .....</b>	<b>217</b>
4.1 Concurso Público .....	217
4.2 Contratação Temporária.....	217
4.3 Provimento Derivado .....	217
<b>RECURSOS NO ÂMBITO DO TCE-PE.....</b>	<b>218</b>
<b>1. RECURSOS CABÍVEIS NO TCE-PE .....</b>	<b>218</b>
1.1 Espécies Recursais .....	218
1.2 Regras Gerais sobre Recursos .....	218
1.2.1 Vedação à Reiteração Recursal.....	218
1.2.2 Recursos em Consultas .....	218
1.3 Legitimidade Recursal .....	219
1.4 Prazos Recursais .....	219
1.4.1 Contagem de Prazos.....	219
1.4.2 Prazo em Dobro para o Ministério Público.....	219
1.5 Irrecorribilidade dos Despachos de Mero Expediente .....	219
1.6 Formalização dos Recursos.....	220
1.6.1 Direcionamento da Petição .....	220
1.6.2 Escolha do Relator do Recurso .....	220
<b>2. DISTINÇÃO ENTRE EFEITOS DOS RECURSOS.....</b>	<b>220</b>
2.1 Efeito Devolutivo.....	220
2.2 Efeito Suspensivo.....	220
<b>3. DECISÕES MONOCRÁTICAS VERSUS DECISÕES COLEGIADAS.....</b>	<b>221</b>
3.1 Decisões Monocráticas .....	221
3.2 Decisões Colegiadas .....	221

4. COMPETÊNCIA RECURSAL.....	222
4.1 Recurso para o Pleno contra Deliberações das Câmaras .....	222
4.2 Recurso para o Pleno contra Deliberações do Pleno.....	222
4.3 Recurso de Decisão Monocrática.....	222
5. RECURSO ORDINÁRIO .....	222
5.1 Cabimento .....	222
5.2 Decisões Monocráticas Recorríveis.....	223
5.3 Efeitos .....	223
5.4 Prazo .....	224
5.4 Órgão Julgador.....	224
6. AGRAVO.....	224
6.1 Hipóteses de Cabimento .....	224
6.1.1 Contra Decisões do Relator.....	224
6.1.2 Contra Decisões do Presidente.....	224
6.2 Prazos.....	224
6.3 Efeitos .....	225
6.4 Procedimento .....	225
6.4.1 Direcionamento da Petição .....	225
6.4.2 Juízo de Retratação .....	225
6.4.3 Interesse de Terceiros.....	225
7. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO .....	225
7.1 Cabimento .....	225
7.2 Efeitos .....	226
7.3 Prazo .....	226
7.4 Julgamento .....	226
8. AGRAVO REGIMENTAL.....	227
8.1 Cabimento .....	227
8.2 Efeitos .....	227
8.3 Prazo .....	227
8.4 Órgão Julgador.....	227
<b>O PEDIDO DE RESCISÃO NO ÂMBITO DO TCE-PE.....</b>	<b>228</b>
1. CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA .....	228
1.1 Comparação com a Ação Rescisória.....	228
1.2 Diferença entre Recurso Ordinário e Pedido de Rescisão .....	228
2. LEGITIMIDADE .....	229
3. PRAZO.....	229

4. EFEITOS.....	229
5. HIPÓTESES DE CABIMENTO.....	229
5.1 Falsidade Probatória.....	229
5.2 Documento Novo.....	230
5.3 Erro de Cálculo.....	230
6. PROCEDIMENTO.....	230
6.1 Conhecimento.....	230
6.2 Julgamento.....	230
6.3 Perda do Objeto.....	230
7. DISTINÇÃO ENTRE PEDIDO DE RESCISÃO E EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.....	231
7.1 Embargos de Declaração.....	231
7.2 Pedido de Rescisão.....	231
8. EFEITOS DA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE RESCISÃO.....	231
<b>SANÇÕES APLICÁVEIS PELO TCE-PE.....</b>	<b>232</b>
1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL.....	232
1.1 Previsão na Constituição Estadual.....	232
1.2 Competência para Sustar Atos e Contratos.....	232
2. NATUREZA DAS SANÇÕES.....	232
2.1 Distinção entre Ressarcimento e Sanção.....	232
2.2 Independência das Instâncias.....	233
3. MULTAS APLICÁVEIS PELO TCE-PE.....	233
3.1 Limite e Atualização.....	233
3.2 Hipóteses de Aplicação de Multas.....	233
3.2.1 Ato de Gestão Ilegal, Ilegítimo ou Antieconômico sem Dano ao Erário.....	233
3.2.2 Ato de Gestão Ilegal, Ilegítimo ou Antieconômico com Dano ao Erário.....	233
3.2.3 Grave Infração à Norma Legal ou Regulamentar.....	234
3.2.4 Sonegação de Processo, Documento ou Informação.....	234
3.2.5 Envio Intempestivo de Documentos ou Informações.....	234
3.2.6 Obstrução ao Livre Exercício de Inspeções ou Auditorias.....	234
3.2.7 Não Atendimento de Diligência ou Determinação.....	235
3.2.8 Descumprimento de Decisão Colegiada ou Monocrática.....	235
3.2.9 Outras Hipóteses de Aplicação de Multas.....	235
3.2.10 Reincidência.....	235
3.3 Critérios para Fixação do Valor da Multa.....	236
4. OUTRAS SANÇÕES APLICÁVEIS PELO TCE-PE.....	236
4.1 Inabilitação para Cargo em Comissão ou Função de Confiança.....	236
4.2 Declaração de Inidoneidade para Contratar com o Poder Público.....	236

5. EXECUÇÃO DAS MULTAS .....	237
5.1 Natureza de Título Executivo .....	237
5.2 Procedimento de Cobrança .....	237
6. ATUALIZAÇÃO DO VALOR DAS MULTAS .....	237
7. PRAZO PARA PAGAMENTO .....	238
8. DESTINAÇÃO DO VALOR DAS MULTAS .....	238
8.1 Multas Aplicadas em Processos Referentes a Entes Municipais .....	238
8.2 Multas Aplicadas em Processos Referentes a Entes Estaduais .....	238
9. ACRÉSCIMOS LEGAIS .....	238
10. PRAZOS DECADENCIAIS E PRESCRICIONAIS.....	238
10.1 Prazo para Aplicação da Multa (Decadência).....	238
10.2 Prazo para Cobrança da Multa (Prescrição).....	239
11. PROCEDIMENTO DE COBRANÇA .....	239
11.1 Cobrança Administrativa .....	239
11.2 Cobrança Judicial.....	239
<b>LEI ESTADUAL N. 18.527/2024.....</b>	<b>240</b>
1. INTRODUÇÃO .....	240
2. A PRESCRIÇÃO NO TCE-PE .....	240
2.1 A Prescrição Punitiva e Ressarcitória na Lei Orgânica do TCE-PE .....	241
2.2 Prescrição Versus Julgamento de Contas.....	241
2.3 Indícios de Prática de Ato de Improbidade Administrativa .....	242
2.4 Indícios de Prática de Crime .....	242
2.5 Termo Inicial Do Prazo Prescricional .....	243
2.6 Interrupção Do Prazo Prescricional .....	244
2.7 Suspensão Do Prazo Prescricional.....	245
2.8 Prescrição Intercorrente .....	245
3. PLENÁRIO VIRTUAL.....	246
4. OUTRAS ALTERAÇÕES.....	247
4.1 Contagem de Prazos em Dias Úteis .....	247
4.2 Mesa de Mediação e Conciliação (MMC) .....	247
4.3 Providências para Fins de Cobrança Administrativa .....	248
4.4 Nova Hipótese de Admissibilidade para Embargos de Declaração .....	249
4.5 Alteração na Estrutura do TCE-PE .....	249
4.6 Eleição do Presidente, do Vice-Presidente, do Corregedor Geral, do Diretor da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, do Ouvidor e dos Presidentes das Câmaras.....	249
4.7 Alteração na Multa Aplicada com Base na Lei de Crimes Fiscais .....	249

<b>O CÓDIGO DE ÉTICA DOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO .....</b>	<b>251</b>
1. ABRANGÊNCIA E OBJETIVOS DO CÓDIGO DE ÉTICA.....	251
2. PRINCÍPIOS E VALORES FUNDAMENTAIS .....	252
3. DIREITOS DEVERES E VEDAÇÕES .....	253
3.1 Direitos.....	253
3.2 Deveres .....	253
3.2 Vedações .....	254
4. O USO DAS REDES SOCIAIS .....	254
5. RELAÇÕES COM O FISCALIZADO.....	255
6. SITUAÇÕES DE IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO .....	255
7. GESTÃO DA ÉTICA.....	255
<b>SÚMULAS E INCIDENTES DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO .....</b>	<b>257</b>
1. A UNIFORMIZAÇÃO JURISPRUDENCIAL NO TCE.....	257
2. BASE NORMATIVA DA JURISPRUDÊNCIA NO TCE-PE.....	257
3. SÚMULAS DE JURISPRUDÊNCIA NO TCE-PE .....	258
3.1. Conceito e Objeto das Súmulas .....	258
3.2. Procedimento para Edição, Revisão e Cancelamento de Súmulas.....	258
3.3. Efeitos das Súmulas .....	260
4. INCIDENTES DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA .....	260
4.1. Conceito e Finalidade .....	260
4.2. Procedimento para Instauração e Julgamento do IUJ .....	260
4.3. Revisão e Cancelamento de Teses de Jurisprudência .....	262
5. DIFERENÇAS ENTRE SÚMULAS E TESES DE JURISPRUDÊNCIA .....	262

# CONTROLE EXTERNO: FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS

## 1. INTRODUÇÃO AO CONTROLE EXTERNO

A disciplina de Controle Externo representa o núcleo essencial do funcionamento dos Tribunais de Contas, constituindo-se como matéria fundamental para a compreensão das atividades fiscalizatórias dessas instituições. Esta relevância se reflete na alta probabilidade de sua cobrança em concursos públicos, inclusive nas provas discursivas, onde se exige do candidato não apenas o conhecimento das conclusões, mas também a capacidade de fundamentação e compreensão da lógica subjacente ao sistema de controle.

O estudo do Controle Externo para o concurso do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) demanda uma abordagem específica e customizada. Diferentemente de outras disciplinas jurídicas que possuem aplicação mais uniforme em todo o território nacional, o Controle Externo apresenta particularidades significativas em cada ente federativo, especialmente no que concerne à organização e funcionamento dos respectivos Tribunais de Contas.

### 1.1 A Importância da Legislação Específica

É comum que candidatos utilizem materiais de estudo voltados primordialmente para o Tribunal de Contas da União (TCU), partindo da premissa de que o conhecimento da Lei Orgânica do TCU facilitaria a compreensão das leis orgânicas dos demais Tribunais de Contas. Embora essa abordagem possa oferecer uma base inicial, ela apresenta riscos consideráveis, pois as diferenças normativas entre os Tribunais podem ser substanciais.

Um exemplo ilustrativo dessa distinção refere-se aos prazos prescricionais e decadenciais. Enquanto a Lei Orgânica do TCU não estabelece prazos específicos para aplicação de multas – levando à utilização subsidiária da Lei n. 9.873/1999 e, mais recentemente, à regulamentação pela Resolução TCU 344/2022 – a Lei Orgânica do TCE-PE é mais detalhada nesse aspecto, fixando um prazo prescricional de cinco anos contados da autuação do processo para a aplicação de multas, seguido de igual período para sua execução.

Essa diferença normativa exemplifica como o raciocínio desenvolvido para o TCU pode conduzir a equívocos quando aplicado ao contexto do TCE-PE, resultando em erros em questões de prova. Portanto, o estudo do Controle Externo exige uma adaptação customizada para o concurso específico, considerando as peculiaridades da legislação local.

## 1.2 Princípio da Simetria e Adaptações Necessárias

O estudo do Controle Externo para o TCE-PE deve considerar tanto as disposições constitucionais federais quanto as especificidades estaduais. A Constituição Federal estabelece diretrizes gerais aplicáveis a todos os Tribunais de Contas, em virtude do princípio da simetria. Segundo este princípio, se a Constituição Federal atribui determinada competência ao Presidente da República, entende-se que, na concepção do legislador constituinte, tal atribuição deve ser exercida pelo chefe do Poder Executivo em cada esfera federativa.

De modo análogo, se a Constituição Federal determina que o TCU auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo, depreende-se que, no Estado de Pernambuco, o Tribunal de Contas estadual auxiliará a Assembleia Legislativa no desempenho de funções equivalentes. Contudo, é necessário realizar adaptações considerando as particularidades locais.

Como acontece na maioria dos Estados, em Pernambuco não existe Tribunal de Contas dos Municípios nem qualquer município possui um Tribunal de Contas próprio. Consequentemente, o TCE-PE também auxilia as diversas Câmaras de Vereadores no exercício do controle externo, ampliando seu escopo de atuação em comparação com o modelo federal.

Assim, embora o estudo das disposições constitucionais federais seja fundamental, é imprescindível adaptá-las às especificidades do TCE-PE, considerando que o Estado exerceu sua autonomia para, respeitadas as diretrizes constitucionais, estabelecer uma Lei Orgânica com características próprias para sua Corte de Contas.

## 1.3 Metodologia de Estudo Recomendada

Para uma preparação eficaz, recomenda-se a utilização de material adaptado especificamente ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, complementado pela consulta direta à Lei Orgânica e ao Regimento Interno do TCE-PE, disponíveis gratuitamente na página oficial do Tribunal na internet.

Esta abordagem proporciona as informações necessárias para um desempenho satisfatório tanto na prova objetiva quanto na discursiva, evitando os equívocos decorrentes da aplicação inadequada de conhecimentos relativos a outros Tribunais de Contas.

## 2. FUNDAMENTOS DO CONTROLE

### 2.1 Conceito e Finalidade do Controle

O conceito de controle está intrinsecamente relacionado à prevenção de arbítrios e abusos no exercício do poder. A literatura especializada sobre o exercício do poder estatal ou qualquer forma de autoridade

frequentemente destaca a tendência natural de quem detém poder buscar sua ampliação e, eventualmente, exceder seus limites legítimos.

Nesse contexto, o controle emerge como um obstáculo necessário a essa tendência expansiva, estabelecendo limites ao exercício do poder e garantindo sua conformidade com os parâmetros legais e constitucionais. A ausência de mecanismos de controle eficazes poderia resultar em um cenário de arbitrariedades e violações de direitos fundamentais.

## 2.2 Teoria da Tripartição dos Poderes

A teoria da tripartição dos poderes, sistematizada por Montesquieu, constitui um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito e estabelece as bases para a compreensão dos mecanismos de controle no âmbito estatal.

Montesquieu sintetizou essa concepção em uma frase emblemática, frequentemente citada pela doutrina: "Tudo estaria perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências entre os indivíduos."

Esta formulação identifica três funções estatais essenciais:

1. A função legislativa (elaborar as leis);
2. A função administrativa (executar as leis e demais resoluções públicas);
3. A função jurisdicional (julgar conflitos, garantindo a correta aplicação das leis).

Embora a ideia de separação de poderes já fosse discutida antes de Montesquieu, sua contribuição foi decisiva ao sistematizar essa divisão tripartite, incluindo o poder judicante nessa estrutura. Esta concepção permanece válida e relevante na contemporaneidade, constituindo um princípio fundamental para a organização do Estado brasileiro, conforme estabelecido no artigo 2º da Constituição Federal.

É importante ressaltar que, na perspectiva contemporânea, a doutrina reconhece que o poder estatal é uno e indivisível, sendo a separação referente às funções estatais, e não ao poder em si. No entanto, a terminologia tradicional de "separação de poderes" continua sendo amplamente utilizada.

## 2.3 Controle como Garantia de Direitos Fundamentais

A finalidade essencial da separação de poderes e dos mecanismos de controle dela decorrentes é a proteção dos direitos fundamentais. A Constituição Federal, em seu artigo 5º, enuncia cinco direitos fundamentais: vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade, estabelecendo diversas garantias para sua proteção.

No caso específico do direito à liberdade, por exemplo, a Constituição estabelece a garantia de que "ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente" (art. 5º, LXI, CF). Adicionalmente, institui o *habeas corpus* como uma sobregarantia, um instrumento processual específico para a proteção da liberdade de locomoção.

Contudo, essas garantias e sobregarantias seriam ineficazes se não existisse a separação de poderes, permitindo que órgãos independentes exerçam o controle sobre eventuais abusos. A concentração das funções legislativa, administrativa e jurisdicional em uma única autoridade ou instituição inviabilizaria a efetividade das garantias constitucionais, pois não haveria instância independente para apreciar e corrigir eventuais violações.

### 3. SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS

#### 3.1 Conceito e Aplicação

O sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) constitui um desdobramento prático da teoria da separação de poderes, estabelecendo mecanismos de controle recíproco entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Este sistema visa impedir a concentração excessiva de poder em qualquer das esferas estatais, promovendo um equilíbrio institucional que favoreça a proteção dos direitos fundamentais.

#### 3.2 Exemplos Práticos de Controle Recíproco

##### 3.2.1 Controle sobre Atos do Poder Executivo

Um exemplo ilustrativo de controle sobre atos do Poder Executivo ocorre no âmbito da atividade policial. Quando uma autoridade policial realiza uma prisão sem flagrante delito ou ordem judicial – como nas chamadas "prisões para averiguação" – configura-se uma situação de potencial abuso de poder.

Nesse cenário, é improvável que a própria autoridade que efetuou a prisão ou seus superiores hierárquicos dentro da estrutura do Poder Executivo reconheçam espontaneamente a ilegalidade do ato. Surge, então, a necessidade de um órgão independente que possa analisar e controlar esse ato administrativo.

A Constituição Federal prevê o *habeas corpus* como instrumento processual adequado para essa finalidade, cuja apreciação compete ao Poder Judiciário. O magistrado, dotado de independência funcional, decidirá conforme sua consciência jurídica e os parâmetros legais aplicáveis, exercendo controle sobre a legalidade do ato praticado pelo Poder Executivo.

A implementação das audiências de custódia representa um mecanismo adicional que fortalece esse controle, permitindo ao Judiciário verificar a legalidade e necessidade das prisões efetuadas pelas autoridades policiais.

### 3.2.2 Controle sobre Atos do Poder Legislativo

O controle sobre atos do Poder Legislativo pode ser exemplificado no processo de elaboração normativa. Quando o Legislativo aprova uma lei que permite a prisão em situações não autorizadas constitucionalmente, essa norma está sujeita a diferentes mecanismos de controle.

Inicialmente, o Presidente da República pode exercer controle prévio mediante veto por inconstitucionalidade. Por outro lado, se o Presidente vetar indevidamente uma lei constitucional, o Congresso Nacional pode derrubar esse veto, exercendo controle sobre o ato presidencial.

Na hipótese de o Congresso derrubar o veto e a lei ser efetivamente inconstitucional, o sistema prevê ainda a possibilidade de controle jurisdicional, mediante ação direta de inconstitucionalidade proposta por legitimados constitucionais, como o Procurador-Geral da República ou o próprio Presidente da República. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar essa ação, exerce controle sobre o ato legislativo.

### 3.2.3 Controle sobre o Poder Judiciário

O Poder Judiciário também está sujeito a mecanismos de controle. Um exemplo significativo é o processo de composição dos tribunais superiores, especialmente do Supremo Tribunal Federal. Os ministros do STF são indicados pelo Presidente da República e submetidos à sabatina e aprovação pelo Senado Federal.

Esse procedimento constitui uma forma de controle prévio exercido pelos Poderes Executivo e Legislativo sobre a composição do órgão de cúpula do Judiciário. Adicionalmente, o Conselho Nacional de Justiça, embora integre a estrutura do Poder Judiciário, conta com a participação de membros indicados por outros Poderes, exercendo controle administrativo e disciplinar sobre a magistratura.

## 3.3 A Centralidade do Controle

O conceito de controle permeia toda a teoria dos freios e contrapesos, manifestando-se nas diversas interações entre os Poderes estatais. Esse controle recíproco visa impedir arbitrariedades e garantir o equilíbrio institucional necessário à proteção dos direitos fundamentais.

O estudo dessas diversas modalidades de controle constitui o ponto de partida para a compreensão do controle externo, objeto central desta disciplina, que será analisado em suas múltiplas dimensões ao longo do curso.

## 4. CONTROLE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

Dando continuidade ao estudo dos conceitos fundamentais relacionados ao controle, abordaremos agora o controle da atividade administrativa, elemento central para a compreensão do controle externo. Esta

modalidade de controle incide sobre as atividades administrativas desempenhadas pelos três Poderes, bem como pelos órgãos constitucionais autônomos.

## 4.1 Princípio da Legalidade na Administração Pública

Antes de analisar os mecanismos de controle da atividade administrativa, é fundamental compreender a aplicação específica do princípio da legalidade no âmbito da Administração Pública, que difere substancialmente de sua aplicação aos particulares.

No direito constitucional, quando se trata dos particulares, o princípio da legalidade estabelece que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (art. 5º, II, CF). Nesse contexto, a ausência de lei configura uma autorização implícita, permitindo ao particular agir livremente.

Em contrapartida, no âmbito da Administração Pública, o princípio da legalidade possui caráter restritivo: a autoridade administrativa só pode exercer os poderes expressamente conferidos por lei. Não há espaço para atuação discricionária fora dos limites legalmente estabelecidos, mesmo diante de situações que possam parecer justificáveis sob uma perspectiva prática.

### 4.1.1 Aplicação Prática do Princípio da Legalidade

Um exemplo ilustrativo dessa aplicação restritiva encontra-se na legislação de trânsito. Um agente de trânsito somente pode determinar a apreensão de um veículo nas hipóteses expressamente previstas no Código de Trânsito Brasileiro. Por mais grave que seja a situação concreta, se não houver previsão legal autorizando a medida, ela não poderá ser adotada.

A lei estabelece, portanto, os limites dentro dos quais a autoridade administrativa pode atuar, analogamente às margens que delimitam o curso de um rio. A autoridade deve manter-se dentro desses limites legais, sem "transbordar" para além deles. Caso ultrapasse essas fronteiras normativas, estará cometendo ilegalidade, sujeitando-se aos mecanismos de controle.

## 4.2 Autotutela Administrativa

O primeiro mecanismo de controle da atividade administrativa é a autotutela, exercida pela própria Administração sobre seus atos. Considerando que a Administração Pública só pode agir em conformidade com a lei, é natural que, ao identificar uma ilegalidade, a própria estrutura administrativa seja a primeira instância responsável por sua correção.

A autotutela manifesta-se quando a própria Administração que editou o ato ilegal promove sua revisão, seja por iniciativa do agente que o praticou, seja por determinação de seus superiores hierárquicos no

exercício do poder de supervisão. Este mecanismo fundamenta-se no poder-dever da Administração de zelar pela legalidade de seus atos, independentemente de provocação externa.

#### 4.2.1 Amplitude da Autotutela

A autotutela administrativa possui amplitude maior que a heterotutela (controle exercido por órgão externo à estrutura que praticou o ato), tanto em relação ao objeto quanto à iniciativa:

**Quanto ao objeto:** A autotutela permite à Administração revisar seus atos por dois fundamentos distintos:

- **Legalidade:** Anulação de atos administrativos viciados, com efeitos retroativos (*ex tunc*);
- **Mérito administrativo:** Revogação de atos administrativos válidos, mas inconvenientes ou inoportunos, com efeitos prospectivos (*ex nunc*).

**Quanto à iniciativa:** A autotutela pode ser exercida:

- **De ofício:** Por iniciativa da própria Administração, no exercício de seu dever de vigilância;
- **Mediante provocação:** Em resposta a requerimentos, recursos administrativos ou outras formas de manifestação dos interessados.

#### 4.2.2 Fundamento Jurisprudencial

O exercício da autotutela encontra respaldo na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, especialmente na Súmula 473, que estabelece:

"A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial."

Esta súmula sintetiza a dupla vertente da autotutela: anulação por ilegalidade e revogação por inconveniência ou inoportunidade, ressalvando sempre a possibilidade de controle judicial e o respeito aos direitos adquiridos.

### 4.3 Controle Administrativo versus Controle Jurisdicional

O controle da atividade administrativa pode ser classificado, quanto à natureza do órgão controlador, em administrativo ou jurisdicional. Esta distinção é fundamental para compreender as diferentes modalidades de controle e suas respectivas características.

### 4.3.1 Controle Administrativo

O controle administrativo é exercido por órgãos da própria Administração, ainda que pertencentes a diferentes Poderes ou estruturas. Caracteriza-se por:

**Amplitude do objeto:** Abrange tanto aspectos de legalidade quanto de mérito administrativo (conveniência e oportunidade);

**Flexibilidade da iniciativa:** Pode ser exercido de ofício (*ex officio*) ou mediante provocação;

**Abrangência institucional:** Ocorre em todos os Poderes e órgãos autônomos, quando exercem função administrativa. Assim, existe controle administrativo no âmbito do Poder Judiciário (ex.: controle hierárquico sobre atos de servidores), no Poder Legislativo e nos órgãos constitucionais autônomos.

Um exemplo ilustrativo de controle administrativo no Poder Judiciário seria a revisão, pela presidência do tribunal, de uma portaria editada pelo chefe de secretaria de uma vara judicial estabelecendo horários de funcionamento. Esta revisão, realizada dentro da estrutura administrativa do tribunal, sem provocação judicial externa, caracteriza controle administrativo, não jurisdicional.

### 4.3.2 Controle Jurisdicional

O controle jurisdicional é exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário, no desempenho de sua função típica, e apresenta as seguintes características:

**Limitação do objeto:** Tradicionalmente, restringe-se à análise da legalidade dos atos administrativos, não adentrando no mérito administrativo (conveniência e oportunidade). Contudo, a doutrina contemporânea tem ampliado esse escopo para abranger o conceito de juridicidade, que engloba não apenas a conformidade com a lei em sentido estrito, mas também com os princípios constitucionais e o ordenamento jurídico como um todo;

**Dependência de provocação:** O Poder Judiciário só pode exercer controle jurisdicional mediante provocação, através de ação judicial própria. Por mais flagrante que seja a ilegalidade, o juiz não pode, de ofício, no exercício da função jurisdicional, determinar sua correção sem que haja provocação da parte interessada;

**Definitividade:** As decisões judiciais, quando transitadas em julgado, adquirem caráter definitivo, não podendo ser revistas por outros órgãos ou Poderes.

É importante ressaltar que o Poder Judiciário também exerce atividade administrativa em sua estrutura interna e, nesse âmbito, realiza controle administrativo, não jurisdicional. A distinção fundamental

reside na natureza da atividade: o controle jurisdicional ocorre no bojo de ações judiciais, enquanto o controle administrativo realiza-se no âmbito da gestão interna, sem necessidade de processo judicial.

## 5. CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLE QUANTO À AMPLITUDE

Dando continuidade ao estudo das modalidades de controle, analisaremos agora as classificações quanto à amplitude, que refletem o alcance e a profundidade da atividade fiscalizatória exercida pelos órgãos controladores.

### 5.1 Controle Hierárquico

O controle hierárquico é aquele exercido dentro da estrutura administrativa, na via hierárquica, pelos superiores sobre seus subordinados. Como visto anteriormente, no âmbito do controle interno, compete naturalmente ao chefe supervisionar, coordenar, orientar, distribuir atividades e controlar o que seus subordinados executam, em decorrência do dever de vigilância inerente à posição hierárquica.

Este dever de vigilância é tão relevante que sua inobservância pode gerar responsabilização do superior hierárquico por atos praticados por seus subordinados, configurando o que a doutrina denomina culpa *in vigilando*. Trata-se de modalidade de culpa por omissão, caracterizada pela falta de fiscalização adequada sobre as atividades dos subordinados.

#### 5.1.1 Amplitude do Controle Hierárquico

O controle hierárquico é considerado amplo porque abrange tanto aspectos de legalidade quanto de mérito administrativo. Assim, o superior hierárquico pode:

- **Anular** atos de seus subordinados quando eivados de ilegalidade;
- **Revogar** atos de seus subordinados quando, embora legais, sejam considerados inconvenientes ou inoportunos.

Na lição de Hely Lopes Meirelles, o controle hierárquico "pressupõe as faculdades de supervisão, ordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e avocação das atividades controladas, bem como os meios corretivos dos agentes responsáveis". Destaca-se, entre essas faculdades, o poder de avocação, que permite ao superior hierárquico chamar para si a competência originariamente atribuída ao subordinado, assumindo a responsabilidade pela prática do ato.

### 5.2 Controle Finalístico

O controle finalístico é aquele exercido pela Administração Direta sobre as entidades da Administração Indireta. Para compreender adequadamente esta modalidade de controle, é necessário recordar a distinção entre órgãos e entidades administrativas.

### 5.2.1 Distinção entre Órgãos e Entidades

Os órgãos públicos são centros de competência despersonalizados, que integram a estrutura da Administração Direta. Utilizando uma analogia com as ciências biológicas, os órgãos são "partes" de uma "pessoa" (ente federativo), organizados hierarquicamente. Assim, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são pessoas jurídicas que se dividem em órgãos, como os Ministérios e Secretarias, que por sua vez se subdividem em órgãos menores, estabelecendo uma cadeia hierárquica.

As entidades da Administração Indireta, por outro lado, são pessoas jurídicas completas, dotadas de personalidade jurídica própria, criadas por lei para desempenhar funções específicas. São elas: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. É sobre essas entidades que é exercido o controle finalístico

### 5.2.2 Características do Controle Finalístico

O controle finalístico, também denominado tutela administrativa, apresenta as seguintes características:

- **Ausência de hierarquia:** As entidades da Administração Indireta não são subordinadas hierarquicamente à Administração Direta, mas apenas vinculadas;
- **Limitação legal:** O controle só pode ser exercido nos limites expressamente estabelecidos em lei, não sendo presumido;
- **Objetivo específico:** Visa evitar que a entidade se desvie das finalidades para as quais foi instituída, daí a denominação "controle finalístico";
- **Escopo restrito:** Não abrange, em regra, o mérito administrativo, limitando-se a verificar a conformidade da atuação da entidade com seus objetivos institucionais.

### 5.2.3 Ministério ou Secretaria Supervisora

Na estrutura administrativa, cada entidade da Administração Indireta fica vinculada a um órgão da Administração Direta, denominado Ministério Supervisor (na esfera federal) ou Secretaria Supervisora (nas esferas estadual e municipal). Este órgão é responsável por exercer o controle finalístico sobre a entidade vinculada.

A vinculação normalmente ocorre por afinidade temática, ou seja, a entidade fica vinculada ao órgão que atua na mesma área. Por exemplo, na esfera federal, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, por atuarem no setor financeiro, estão vinculados ao Ministério da Fazenda, que exerce sobre eles o controle finalístico.

## 5.2.4 Comparação entre Controle Hierárquico e Finalístico

Aspecto	Controle Hierárquico	Controle Finalístico
Fundamento	Relação de subordinação	Vinculação legal
Amplitude	Amplo (legalidade e mérito)	Restrito (finalidades institucionais)
Previsão legal	Presumido	Expresso em lei
Poder de avocação	Presente	Ausente
Aplicação	Entre órgãos da mesma pessoa jurídica	Entre Administração Direta e entidades da Administração Indireta

## 6. CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLE QUANTO AO MOMENTO

Outra classificação relevante refere-se ao momento em que o controle é exercido em relação à prática do ato administrativo. Sob esta perspectiva, o controle pode ser prévio, concomitante ou posterior.

### 6.1 Controle Prévio ou Preventivo

O controle prévio, preventivo ou *a priori* é aquele exercido antes da prática do ato administrativo, com o objetivo de evitar a ocorrência de ilegalidades ou ineficiências. Esta modalidade apresenta caráter eminentemente preventivo, buscando impedir a consumação de atos irregulares.

#### 6.1.1 Exemplos de Controle Prévio

- Análise de minutas de editais de licitação pelo órgão jurídico;
- Exame de projetos de lei pelo Poder Executivo antes da sanção;
- Análise de editais de concurso público pelos Tribunais de Contas;
- Exigência de licenças ambientais antes da realização de obras com potencial impacto ambiental.

### 6.2 Controle Concomitante ou Sucessivo

O controle concomitante, sucessivo ou *pari passu* é aquele exercido durante a prática do ato administrativo ou a execução da atividade administrativa. Esta modalidade permite a correção de rumos enquanto a ação administrativa ainda está em curso, evitando que irregularidades se consolidem.

### 6.2.1 Exemplos de Controle Concomitante

- Fiscalização de obras públicas em andamento pelos Tribunais de Contas;
- Acompanhamento da execução orçamentária pelos órgãos de controle interno;
- Monitoramento de contratos administrativos durante sua vigência;
- Auditorias operacionais realizadas enquanto os programas governamentais estão em execução.

### 6.3 Controle Posterior ou Corretivo

O controle posterior, corretivo ou *a posteriori* é aquele exercido após a prática do ato administrativo ou a conclusão da atividade administrativa. Esta modalidade visa identificar e corrigir irregularidades já consumadas, bem como responsabilizar os agentes que as praticaram.

#### 6.3.1 Exemplos de Controle Posterior

- Julgamento de contas de gestores públicos pelos Tribunais de Contas;
- Análise de prestações de contas de convênios após sua execução;
- Auditorias realizadas após a conclusão de programas governamentais;
- Apuração de responsabilidades em processos administrativos disciplinares.

### 6.4 Tendências no Controle Externo

Tradicionalmente, a atuação dos Tribunais de Contas concentra-se no controle posterior, analisando atos já praticados e identificando irregularidades após sua ocorrência. Contudo, observa-se uma tendência crescente de fortalecimento do controle prévio e concomitante, buscando evitar danos ao erário e irregularidades de difícil reversão.

Esta tendência foi sintetizada pelo ex-Ministro do Tribunal de Contas da União Carlos Ávila na expressão "precisamos parar de fazer necropsia para fazer biópsia", ou seja, é necessário examinar o "organismo" (Administração Pública) enquanto ainda está "vivo", ou seja, durante a execução dos atos, e não quando ele já está "morto", quando as irregularidades potencialmente irreversíveis já estão consumadas.

Nesse contexto, ganha relevância o exercício do poder cautelar pelos Tribunais de Contas, que permite a suspensão de atos administrativos quando há indícios de irregularidades, antes que produzam efeitos definitivos. Exemplo dessa atuação preventiva é a suspensão de editais de licitação com cláusulas restritivas à competitividade.

## 7. CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLE QUANTO À INICIATIVA

O controle também pode ser classificado quanto à forma como é desencadeado, distinguindo-se entre controle provocado e controle de ofício.

### 7.1 Controle Provocado

O controle provocado é aquele exercido mediante solicitação ou requerimento de interessados, que acionam o órgão controlador para que examine determinada situação. Esta modalidade pressupõe a iniciativa **externa** ao órgão de controle.

#### 7.1.1 Exemplos de Controle Provocado

- Análise de recursos administrativos interpostos por particulares;
- Apreciação de denúncias e representações formuladas ao Tribunal de Contas;
- Julgamento de ações populares pelo Poder Judiciário;
- Exame de consultas formais encaminhadas aos órgãos de controle.

### 7.2 Controle de Ofício

O controle de ofício é aquele exercido por iniciativa do próprio órgão controlador, independentemente de provocação externa. Também denominado controle *ex officio*, esta modalidade decorre do dever da Administração de zelar pela legalidade e eficiência de seus atos e dos atos dos órgãos e agentes submetidos ao seu controle.

#### 7.2.1 Exemplos de Controle de Ofício

- Instauração de auditorias pelos Tribunais de Contas conforme seu planejamento anual;
- Fiscalizações determinadas a partir de notícias veiculadas na imprensa;
- Anulação de atos administrativos ilegais pela própria Administração;
- Avocação de processos por autoridades superiores.

É importante ressaltar que, mesmo quando o órgão de controle toma conhecimento de irregularidades por meios informais (como notícias na imprensa), se não houver provocação formal (denúncia, representação), a atuação será considerada de ofício. No caso dos tribunais de contas mesmo que a provocação venha do órgão técnico de fiscalização também será considerado atuação de ofício pois trata-se de

uma provocação interna e não externa. No Tribunal de Contas de Pernambuco, o órgão responsável pela fiscalização é a Diretoria de Controle Externo - DEX.

## 7.3 Controle Popular

O controle popular representa uma modalidade específica de controle provocado, exercido diretamente pelos cidadãos ou por entidades representativas da sociedade civil. A Constituição Federal estabelece diversos mecanismos que viabilizam esta participação direta no controle da Administração Pública.

### 7.3.1 Instrumentos de Controle Popular

- **Denúncias aos Tribunais de Contas:** Conforme o art. 74, §2º da Constituição Federal, "qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas";
- **Ação Popular:** Prevista no art. 5º, LXXIII da Constituição Federal, permite que qualquer cidadão proponha ação judicial visando anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural;
- **Representações ao Ministério Público:** Os cidadãos podem apresentar representações ao Ministério Público para que este, no exercício de suas atribuições constitucionais, promova as medidas necessárias à proteção do patrimônio público;
- **Participação em audiências públicas:** Diversos instrumentos normativos preveem a realização de audiências públicas como mecanismo de controle social, especialmente em matéria orçamentária e ambiental.

## 8. SÍNTESE DAS CLASSIFICAÇÕES DO CONTROLE

Para consolidar o entendimento das diversas classificações estudadas, apresentamos a seguinte síntese:

### 8.1 Quanto à Natureza do Órgão Controlador

- **Controle Administrativo:** Exercido por órgãos da Administração Pública no desempenho de função administrativa. Importante ressaltar que este controle não se restringe ao Poder Executivo, sendo também exercido pelos órgãos administrativos dos Poderes Legislativo e Judiciário;
- **Controle Legislativo:** Exercido pelo Poder Legislativo, diretamente ou com auxílio do Tribunal de Contas.
- **Controle Judicial:** Exercido pelo Poder Judiciário no desempenho de sua função jurisdicional.

## 8.2 Quanto à Localização do Órgão de Controle

- **Controle Interno:** Exercido por órgãos da própria estrutura em que se insere o órgão controlado, geralmente dentro do mesmo Poder;
- **Controle Externo:** Exercido por órgãos externos à estrutura do órgão controlado, geralmente de outro Poder. Em sentido estrito, refere-se ao controle exercido pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas.

## 8.3 Quanto ao Aspecto Controlado

- **Controle de Legalidade:** Verifica a conformidade do ato com as normas jurídicas aplicáveis. Quando o ato não passa neste controle, é anulado;
- **Controle de Mérito:** Analisa a conveniência e oportunidade do ato. Quando o ato não passa neste controle, é revogado.

## 8.4 Quanto à Amplitude

- **Controle Hierárquico:** Exercido dentro da mesma pessoa jurídica, na via hierárquica. É amplo, abrangendo legalidade e mérito;
- **Controle Finalístico:** Exercido por órgão da Administração Direta sobre entidade da Administração Indireta. É restrito, limitando-se a verificar o cumprimento das finalidades institucionais.

## 8.5 Quanto ao Momento

- **Controle Prévio:** Exercido antes da prática do ato administrativo;
- **Controle Concomitante:** Exercido durante a prática do ato ou execução da atividade;
- **Controle Posterior:** Exercido após a prática do ato ou conclusão da atividade.

## 8.6 Quanto à Iniciativa

- **Controle Provocado:** Exercido mediante solicitação ou requerimento de interessados;
- **Controle de Ofício:** Exercido por iniciativa do próprio órgão controlador.