

# SUMÁRIO

|                         |           |
|-------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b> | <b>11</b> |
|-------------------------|-----------|

## **CAPÍTULO 1**

|                                                                                                                                   |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>O PANORAMA NORMATIVO E JURISPRUDENCIAL BRASILEIRO ...</b>                                                                      | <b>17</b> |
| 1.1. Introdução .....                                                                                                             | 17        |
| 1.2. A controvérsia constitucional a respeito do controle das contas dos tribunais de contas brasileiros.....                     | 18        |
| 1.3. As previsões legislativas sobre o controle externo do Tribunal de Contas da União e a decisão do STF na ADI nº 2.324/DF..... | 23        |
| 1.4. O panorama atual do controle de contas do Tribunal de Contas da União no direito brasileiro.....                             | 26        |

## **CAPÍTULO 2**

|                                                                                                                                                                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>HÁ EFETIVO CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS DO TCU?.....</b>                                                                                                                                                                         | <b>31</b> |
| 2.1. Introdução .....                                                                                                                                                                                                              | 31        |
| 2.2. O controle externo sobre as contas do TCU entre 2000 e 2011.....                                                                                                                                                              | 31        |
| 2.3. A omissão do TCU em prestar contas entre 2012 e 2022 e as reações institucionais da CMO.....                                                                                                                                  | 35        |
| 2.3.1. Questão antecedente: qual rito seguir? As incertezas quanto aos poderes e aos procedimentos de fiscalização externa pela CMO diante do ineditismo da realização de fiscalizações externas e a Nota Técnica nº 34/2022 ..... | 36        |
| 2.3.2. O início de um controle interrompido: requerimentos de informações ao TCU sobre possíveis irregularidades de despesas .....                                                                                                 | 38        |
| 2.3.3. Possíveis explicações para o controle pontual e interrompido em 2022 .....                                                                                                                                                  | 42        |

|        |                                                               |    |
|--------|---------------------------------------------------------------|----|
| 2.4.   | O TCU controlou as suas próprias contas nesses períodos?..... | 43 |
| 2.4.1. | Controle interno exercido pelo TCU.....                       | 44 |
| 2.4.2. | Julgamento de contas no TCU.....                              | 46 |
| 2.5.   | Conclusão: um soberano de contas? .....                       | 49 |

### CAPÍTULO 3

|                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>O PANORAMA COMPARATIVO DO DIREITO ESTRANGEIRO .....</b>                             | <b>51</b> |
| 3.1. Introdução .....                                                                  | 51        |
| 3.2. Cinco diferentes modelos de controle.....                                         | 54        |
| 3.3. O Modelo 1 – Ausência de controle formalizado .....                               | 56        |
| 3.4. O Modelo 2 – Autocontrole estruturado com decisão interna .....                   | 58        |
| 3.5. O Modelo 3 – Controle parlamentar com quitação ou supervisão política direta..... | 60        |
| 3.5.1. Alemanha – <i>Bundesrechnungshof</i> ("BRH") .....                              | 61        |
| 3.5.2. Estados Unidos – <i>Government Accountability Office</i> ("GAO") .....          | 62        |
| 3.5.3. Reino Unido – <i>National Audit Office</i> ("NAO") .....                        | 63        |
| 3.5.4. França – <i>Cour des Comptes</i> .....                                          | 64        |
| 3.6. O Modelo 4 – O controle pelo Executivo.....                                       | 64        |
| 3.7. O Modelo 5 – Controle multicamadas com auditoria externa independente.....        | 66        |
| 3.7.1. Estados Unidos – <i>Government Accountability Office</i> ("GAO") .....          | 67        |
| 3.7.2. Portugal – Tribunal de Contas.....                                              | 68        |
| 3.7.3. Reino Unido – <i>National Audit Office</i> ("NAO") .....                        | 68        |
| 3.7.4. França – <i>Cour des Comptes</i> .....                                          | 69        |
| 3.8. Síntese comparativa e implicações de direito comparado .....                      | 70        |

### CAPÍTULO 4

|                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>O RELATO DE CADA PAÍS ESTUDADO .....</b>                                            | <b>73</b> |
| 4.1. Introdução .....                                                                  | 73        |
| 4.2. Alemanha – <i>Bundesrechnungshof</i> .....                                        | 75        |
| 4.2.1. Panorama.....                                                                   | 75        |
| 4.2.1.1. Previsão constitucional e regime jurídico aplicável.....                      | 75        |
| 4.2.1.2. Estrutura, composição e organização funcional.....                            | 76        |
| 4.2.1.3. Competências e atribuições funcionais.....                                    | 78        |
| 4.2.2. Previsão constitucional e legal sobre a prestação de contas .....               | 80        |
| 4.2.3. Descrição dos controles existentes, a partir de um plano<br>institucional ..... | 81        |
| 4.2.3.1. Controle político-parlamentar.....                                            | 81        |
| 4.2.3.1.1. Características gerais.....                                                 | 81        |
| 4.2.3.1.2. Análise em concreto.....                                                    | 82        |

|            |                                                                                                           |     |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.2.3.2.   | Controle administrativo-financeiro.....                                                                   | 86  |
| 4.2.3.3.   | Controle supranacional ou por pares.....                                                                  | 86  |
| 4.3.       | Espanha – <i>Tribunal de Cuentas</i> .....                                                                | 88  |
| 4.3.1.     | Panorama.....                                                                                             | 88  |
| 4.3.1.1.   | Previsão constitucional e regime jurídico aplicável.....                                                  | 88  |
| 4.3.1.2.   | Estrutura, composição e organização funcional.....                                                        | 89  |
| 4.3.1.3.   | Competências e atribuições funcionais.....                                                                | 90  |
| 4.3.2.     | Previsão constitucional e legal sobre a prestação de contas .....                                         | 92  |
| 4.3.3.     | Descrição dos controles existentes, a partir de um plano<br>institucional .....                           | 94  |
| 4.3.3.1.   | Controle político-parlamentar.....                                                                        | 94  |
| 4.3.3.1.1. | Características gerais.....                                                                               | 94  |
| 4.3.3.1.2. | Análise em concreto.....                                                                                  | 96  |
| 4.3.3.2.   | Controle administrativo-financeiro.....                                                                   | 99  |
| 4.3.3.2.1. | Características gerais.....                                                                               | 99  |
| 4.3.3.2.2. | Análise em concreto.....                                                                                  | 100 |
| 4.3.3.3.   | Controle supranacional e por pares.....                                                                   | 100 |
| 4.3.3.3.1. | Moción n. 1.245 (melhora da qualidade da prestação<br>de contas e dos sistemas de controle interno) ..... | 104 |
| 4.4.       | Estados Unidos – <i>Government Accountability Office</i> .....                                            | 106 |
| 4.4.1.     | Panorama.....                                                                                             | 106 |
| 4.4.1.1.   | Previsão constitucional e regime jurídico aplicável.....                                                  | 106 |
| 4.4.1.2.   | Estrutura, composição e organização funcional.....                                                        | 107 |
| 4.4.1.3.   | Competências e atribuições funcionais.....                                                                | 109 |
| 4.4.2.     | Previsão constitucional e legal sobre a prestação de contas .....                                         | 111 |
| 4.4.3.     | Descrição dos controles existentes, a partir de um plano<br>institucional .....                           | 115 |
| 4.4.3.1.   | Controle político-parlamentar.....                                                                        | 115 |
| 4.4.3.1.1. | Características gerais.....                                                                               | 115 |
| 4.4.3.1.2. | Análise em concreto.....                                                                                  | 116 |
| 4.4.3.2.   | Controle administrativo-financeiro.....                                                                   | 120 |
| 4.4.3.2.1. | Características gerais.....                                                                               | 120 |
| 4.4.3.2.2. | Análise em concreto.....                                                                                  | 122 |
| 4.4.3.3.   | Controle supranacional ou por pares.....                                                                  | 123 |
| 4.5.       | França – <i>Cour des Comptes</i> .....                                                                    | 125 |
| 4.5.1.     | Panorama.....                                                                                             | 125 |
| 4.5.1.1.   | Previsão constitucional, posição institucional e regime<br>jurídico aplicável.....                        | 125 |
| 4.5.1.2.   | Estrutura, composição e organização funcional.....                                                        | 126 |
| 4.5.1.3.   | Competências e atribuições funcionais.....                                                                | 128 |

|            |                                                                                        |     |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.5.2.     | Previsão constitucional e legal sobre a prestação de contas .....                      | 131 |
| 4.5.3.     | Descrição dos controles existentes, a partir de um plano institucional .....           | 133 |
| 4.5.3.1.   | Controle político-parlamentar .....                                                    | 133 |
| 4.5.3.1.1. | Características gerais.....                                                            | 133 |
| 4.5.3.1.2. | Análise em concreto .....                                                              | 136 |
| 4.5.3.2.   | Controle administrativo-financeiro.....                                                | 141 |
| 4.5.3.2.1. | Características gerais.....                                                            | 141 |
| 4.5.3.2.2. | Análise em concreto .....                                                              | 143 |
| 4.5.3.3.   | Controle supranacional ou por pares.....                                               | 147 |
| 4.5.3.4.   | Outros controles (auditoria externa independente) .....                                | 148 |
| 4.6.       | Itália – <i>Corte dei Conti</i> .....                                                  | 148 |
| 4.6.1.     | Panorama.....                                                                          | 148 |
| 4.6.1.1.   | Previsão constitucional e regime jurídico aplicável.....                               | 148 |
| 4.6.1.2.   | Estrutura, composição e organização funcional.....                                     | 149 |
| 4.6.1.3.   | Competências e atribuições funcionais.....                                             | 152 |
| 4.6.2.     | Previsão constitucional e legal sobre a prestação de contas pela Corte dei Conti ..... | 154 |
| 4.6.3.     | Descrição dos controles existentes, a partir de um plano institucional .....           | 156 |
| 4.6.3.1.   | Controle político-parlamentar .....                                                    | 156 |
| 4.6.3.1.1. | Características gerais.....                                                            | 156 |
| 4.6.3.1.2. | Análise em concreto .....                                                              | 158 |
| 4.6.3.2.   | Controle administrativo-financeiro.....                                                | 160 |
| 4.6.3.2.1. | Características gerais.....                                                            | 160 |
| 4.6.3.2.2. | Análise em concreto .....                                                              | 166 |
| 4.6.3.3.   | Controle supranacional e por pares .....                                               | 169 |
| 4.7.       | Portugal – Tribunal de Contas.....                                                     | 170 |
| 4.7.1.     | Panorama.....                                                                          | 170 |
| 4.7.1.1.   | Previsão constitucional e regime jurídico aplicável.....                               | 170 |
| 4.7.1.2.   | Estrutura, composição e organização funcional.....                                     | 171 |
| 4.7.1.3.   | Competências e atribuições funcionais.....                                             | 173 |
| 4.7.2.     | Previsão constitucional e legal sobre a prestação de contas .....                      | 176 |
| 4.7.3.     | Descrição dos controles existentes, a partir de um plano institucional .....           | 178 |
| 4.7.3.1.   | Controle político-parlamentar .....                                                    | 178 |
| 4.7.3.1.1. | Características gerais.....                                                            | 178 |
| 4.7.3.1.2. | Análise em concreto .....                                                              | 180 |
| 4.7.3.2.   | Controle administrativo-financeiro.....                                                | 180 |
| 4.7.3.2.1. | Características gerais.....                                                            | 180 |
| 4.7.3.2.2. | Análise em concreto .....                                                              | 182 |
| 4.7.3.3.   | Controle supranacional e por pares .....                                               | 194 |

|                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.8. Reino Unido – <i>National Audit Office</i> .....                                  | 194 |
| 4.8.1. Panorama.....                                                                   | 194 |
| 4.8.1.1. Previsão constitucional e regime jurídico aplicável.....                      | 194 |
| 4.8.1.2. Estrutura, composição e organização funcional.....                            | 196 |
| 4.8.1.3. Competências e atribuições funcionais.....                                    | 198 |
| 4.8.2. Previsão constitucional e legal sobre a prestação de contas .....               | 199 |
| 4.8.3. Descrição dos controles existentes, a partir de um plano<br>institucional ..... | 201 |
| 4.8.3.1. Controle político-parlamentar.....                                            | 201 |
| 4.8.3.1.1. Características gerais.....                                                 | 201 |
| 4.8.3.1.2. Análise em concreto.....                                                    | 205 |
| 4.8.3.2. Controle administrativo-financeiro.....                                       | 214 |
| 4.8.3.2.1. Características gerais.....                                                 | 214 |
| 4.8.3.2.2. Análise em concreto.....                                                    | 217 |
| 4.8.3.3. Controle supranacional e por pares.....                                       | 217 |

## CAPÍTULO 5

|                                                               |            |
|---------------------------------------------------------------|------------|
| <b>O CASO BRASILEIRO À LUZ DA EXPERIÊNCIA COMPARADA .....</b> | <b>219</b> |
|---------------------------------------------------------------|------------|

|                                         |            |
|-----------------------------------------|------------|
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b> | <b>225</b> |
|-----------------------------------------|------------|