

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS**

**ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PARA GARANTIR OS DIREITOS DOS CIDADÃOS**

**MONOGRAFIA**  
**DISCENTE: MARIO POGGIO JUNIOR**

**SÃO PAULO**  
**2014**

**MARIO POGGIO JUNIOR**

**ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PARA GARANTIR OS DIREITOS DOS CIDADÃOS**

Estudo para mostrar a importância do trabalho do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, para criar uma sociedade mais justa.

**SÃO PAULO**

**2014**

## **RESUMO**

O estudo analisa a atuação do Tribunal Contas do Estado de São Paulo com o intuito de verificar sua atividade em prol da garantia dos direitos dos cidadãos.

Inicialmente aborda a origem da Corte de Contas, independência dos Tribunais de Contas no Brasil e sua preocupação em modernizar-se para atender aos anseios sociais.

Indica a competência legal do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, suas várias funções, para as quais indica os artigos que as estabelecem, bem como mostra decisões que corroboram o seu cumprimento.

Detalha as atividades dos funcionários do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que culminam na elaboração de relatório, que é peça inicial no processo de fiscalização, para emissão de Parecer das Contas de responsabilidade do Governador do Estado ou dos Prefeitos Municipais, ou julgamento das contas dos demais Órgãos Estaduais ou Municipais.

Por fim, conclui que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo atua com eficiência e eficácia na garantia dos direitos dos cidadãos.

## **ABSTRACT**

The study examines the role of Auditors Court of the State of São Paulo in order to verify its activity towards guarantees of citizens' rights.

Initially discusses the origin of the Court of Auditors, independence of the Courts of Accounts in Brazil and its concern to modernize to meet social expectations.

Indicates the legal jurisdiction of the Court of the State of São Paulo, its various functions, for which the articles indicates that establish and decisions shows that corroborate your compliance.

Details the activities of the officials of the Court of the State of São Paulo, culminating in reporting, which is the initial part of the oversight process for their opinion of the Accounts of responsibility of the Governor of the State or Municipal Mayors, or judgment the accounts of the other State or Municipal Bodies.

Finally, it concludes that the Court of São Paulo operates efficiently and effectively in ensuring the rights of citizens.

## **PALAVRAS CHAVE**

Origem. Competência. Funções. Julgamentos. Inovação no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

## **KEY WORDS**

Origin. Competence. Functions. Judgments. Innovation in the Court of the State of São Paulo.

Aos amigos que propiciaram valiosos conhecimentos profissionais:

- **Sebastião de Andrade Dias**, o “**Tião Capitão**”, “in memorian”, que me admitiu em seu escritório contábil, a Organização Andrade, meu primeiro emprego;
- **José Ricardo Geremias**, o “**Zeca Geremias**”, que me introduziu no citado trabalho;
- **Donizete Cachola**, que me ensinou os primeiros passos da contabilidade e despertou minha sede de conhecimento pela matéria;
- **Nelson Prado**, “Maestro” de uma equipe de auditoria impar, da qual com orgulho participei, na grande empresa multinacional americana Heublein do Brasil (Grupo de Bebidas da Drury’s, Dreher, alimentos da Kentucky Fried Chicken- KFC e vários outros empreendimentos);
- **Professor Pedro dos Santos Tatoni**, “in memorian”, incentivador de todas as horas, e uma das referências pessoais citadas na proposta de emprego à empresa multinacional alemã Máquinas de Escritório Olympia do Brasil, na qual tive a honra de atuar, assim que cheguei à Capital Paulista em 1975; e
- Professor Doutor Marcelo Arno Nerling, que foi meu orientador na Pós-Graduação “Lato Sensu” em Gestão de Políticas Públicas, junto a Universidade de São Paulo, concluído em 2012, como também sê-lo-á em futuro Mestrado.

**SUMÁRIO:**

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO I – ORIGEM.....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO II – NATUREZA JURÍDICA DAS CORTES DE CONTAS.....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO III – EVOLUÇÃO DA FISCALIZAÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO IV - COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO .....</b>	<b>17</b>
1 <b>CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO.....</b>	<b>17</b>
2 <b>LEI ESTADUAL COMPLEMENTAR Nº 709, DE 14 DE JANEIRO DE 1993, QUE DISPÕE SOBRE A LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO.....</b>	<b>17</b>
2.1 – Competência.....	19
2.2 – Jurisdição.....	22
2.3 – Atribuições.....	23
2.4 – Funções da Fiscalização.....	25
2.5 – Instruções e Procedimentos Referentes às Tomadas de Contas.....	26
2.6 – Julgamento das Contas.....	27
2.7 – Contas Iliquidáveis.....	30
2.8 – Adiantamentos.....	30
<b>CAPÍTULO V – CLASSIFICAÇÃO DAS FUNÇÕES DE FISCALIZAÇÃO.....</b>	<b>34</b>
1 – Classificação.....	34

2 – Enquadramento da Legislação na Classificação Adotada.....	34
2.1 – Função de Fiscalização.....	34
2.2 – Função Opinitiva.....	36
2.3 – Função de Julgamento.....	37
2.4 – Função Sancionadora.....	41
2.5 – Função Corretiva.....	42
2.6 – Função Consultiva.....	42
2.7 – Função de Informação.....	43
2.8 – Função de Ouvidor.....	44
2.9 – Função Normativa.....	44
2.10 - Comentário Adicional.....	45

## **CAPÍTULO VI – EXEMPLOS DE APLICAÇÃO DAS FUNÇÕES NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO PELO SEU COLEGIADO.....46**

1 – Função de Fiscalização.....	46
2 – Função Opinitiva.....	48
3 – Função de Julgamento.....	50
4 – Função Sancionadora.....	52
5 – Função Corretiva.....	55
6 – Função Consultiva.....	57
7 – Função de Informação.....	59
8 – Função de Ouvidor.....	60
9 – Função Normativa.....	61

## **CAPÍTULO VII - POSSIBILIDADE DE RESULTADOS NA PRÁTICA.....63**

1– Introdução.....	63
2 - Planejamento do Trabalho.....	64
2.1 – Leitura de Relatórios Anteriores.....	64
2.2 – Leitura de Votos e Acórdãos dos Últimos Exercícios Julgados.....	64

2.3 – Pesquisa junto aos Sistemas Informatizados: AUDESP (Prefeituras e Órgãos Municipais) ou SIAFEM (Órgãos Estaduais).....	64
2.4 – Análise das Peças de Planejamento do Município.....	65
3 – Procedimentos.....	66
3.1 – Execução Orçamentária.....	66
3.1.1 – Cumprimento de Exigências Legais.....	68
3.2 – Análise dos Resultados.....	69
3.2.1 – Parecer do Conselho Fiscal.....	70
3.2.2 – Parecer do Conselho de Administração/Curador.....	70
3.2.3 – Livros e Registros.....	70
3.3 – Fiscalização de Receitas e Despesas.....	71
3.3.1 – Renúncia de Receitas.....	73
3.4 – Acompanhamento da Dívida Ativa.....	74
3.5 – Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	74
3.5.1 – Acompanhamento do Último Ano de Mandato.....	75
3.5.1.1 – Disponibilidade Monetária para Quitação de Despesas Empenhadas e Liquidadas nos Últimos Quadrimestres.....	75
3.5.1.2 – Controle com os Gastos de Pessoal.....	75
3.6 – Aplicação no Ensino.....	75
3.6.1 – Operacionalidade.....	76
3.7 – Aplicação na Saúde.....	77
3.7.1 – Operacionalidade.....	77
3.8 – Aplicação na Melhoria das Condições de Trânsito.....	77
3.9 – Aplicação na Infraestrutura de transportes.....	78
3.10 – Aplicação dos Royalties.....	78
3.11 – Precatórios.....	79
3.11.1 – Pagamento dos Precatórios.....	79
3.11.2 – Contabilização e Controle dos Precatórios Devidos.....	80
3.11.2.1 – Registro dos Ofícios Requisitórios de Pequeno Valor.....	81
3.11.3 – Precatórios a Receber.....	81
3.12 – Licitações.....	82
3.12.1 – Exame Prévio de Editais.....	85
3.12.2 – Dispensas e Inexigibilidades.....	86



3.13 – Contratos.....	86
3.14 – Execução Contratual.....	86
3.14.1 - Visita a Obras.....	86
3.14.2 – Verificação de Serviços e Mercadorias.....	86
3.15 – Gerenciamento da Folha de Pagamento.....	88
3.16 – Execução de Serviços Públicos.....	88
3.16.1 – Abastecimento e Distribuição de Água.....	88
3.16.2 – Coleta e Tratamento de Esgoto.....	88
3.16.3 – Coleta e Disposição Final de Rejeitos e Resíduos Sólidos.....	88
3.17 – Contratos de Programa.....	89
3.18 – Recolhimento de Encargos.....	89
3.18.1 – INSS.....	89
3.18.2 – FGTS.....	89
3.18.3 – PASEP.....	90
3.18.4 – Previdência Própria do Município.....	90
3.19 – Subsídios dos Agentes Políticos.....	91
3.20 – Declaração de Bens.....	91
3.21 – Outras Despesas.....	91
3.22 – Despesas Administrativas Realizadas por Instituto de Previdência.....	91
3.23 – Tesouraria.....	92
3.24 – Almoxarifado.....	92
3.25 – Bens Patrimoniais.....	92
3.26 – Transferência à Câmara dos Vereadores.....	93
3.27 – Ordem Cronológica de Pagamento.....	93
3.28 – Pessoal.....	94
3.28.1 – Limite de Gastos com Pessoal.....	94
3.28.2 – Admissão de Pessoal.....	94
3.29 – Verificações Específicas de Institutos de Previdência.....	96
3.29.1 – Parecer Atuarial.....	96
3.29.2 – Gestão de Investimentos.....	96
3.29.3 – Certificado de Regularidade Previdenciária.....	96
3.29.4 – Aposentadorias e Pensões.....	97
3.30 – Verificações de aplicação no Terceiro Setor.....	97

	8
3.31 – Parecer sobre a gestão do Chefe do Executivo.....	98
3.32 – Julgamento das contas dos demais Órgãos.....	99
3.33 - Divulgação do resultado dos julgamentos.....	100
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>101</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>102</b>

## **INTRODUÇÃO**

A origem da Corte de Contas remonta à antiga Grécia e evoluiu até atingir características próximas às atuais, com a reorganização da “Cour des Comptes” francesa, pelo Imperador Napoleão Bonaparte (LIMA).

No Brasil, os Tribunais de Contas têm independência para realizar seu trabalho, vez que dispõem de autonomia administrativa e financeira (SANCHES).

Importante destacar sua preocupação em modernizar-se, inclusive com a implantação da auditoria concomitante (Dal Pozzo).

Com referência ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, sua competência é determinada pela legislação (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E LEI ESTADUAL COMPLEMENTAR Nº 709/1993).

No tocante as funções do Tribunal de Contas Paulista, destacam-se as seguintes: de fiscalização, opinativa, de julgamento, sancionadora, corretiva, consultiva, de informação, de ouvidor, normativa e educativa (LIMA; DAL POZZO).

Pela análise de seus julgados, vemos claramente o cumprimento de suas funções (MILAGRES).

Para cumprimento de sua atividade é primordial o trabalho de seus funcionários que visitam mais de 3.300 (três mil e trezentos) Órgãos por ano, e, após cada visita, elaboram o relatório, que é a peça inicial do processo de fiscalização (CITADINI).

Assim, concluímos que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo atua com eficiência e eficácia na garantia dos direitos dos cidadãos (POGGIO).

## DESENVOLVIMENTO

### I - Origem

Conforme Paulino, na Capital Grega, no Século V A.C., havia Corte de Contas, composta de dez oficiais eleitos anualmente pela Assembleia Geral do Povo (Eclésia, que se reunia em Ágira), que tomava as contas daqueles que lidavam com dinheiro público<sup>1</sup>.

Ainda, o maior filósofo que o mundo conheceu, Aristóteles, em sua obra “Política”, sustentou a necessidade de:

- prestação de contas quanto à aplicação dos recursos públicos;
- punição para responsáveis por fraudes ou desvios; e
- existência de um Tribunal dedicado às contas e gastos públicos, para evitar que detentores de cargos públicos enriqueçam à sua custa.<sup>2</sup>

O Império Romano propiciou a atuação dos primeiros auditores (“aquele que ouve”)<sup>3</sup>.

Na idade Média encontramos a ideia de Corte de Contas na Europa:

- Exchequer inglês no Século XII<sup>4</sup>; e
- Tribunal de Cuentas Espanhol no Século XV<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Citado in Lima, Luiz Henrique. Controle Externo. Teoria, Jurisprudência e Mais de 500 Questões. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2009. Página 1.

<sup>2</sup> Lima, Luiz Henrique. Controle Externo. Teoria, Jurisprudência e Mais de 500 Questões. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2009. Página 1.

<sup>3</sup> Idem, idem, página 2

<sup>4</sup> Mileski. Citado in Lima, Luiz Henrique. Controle Externo. Teoria, Jurisprudência e Mais de 500 Questões. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2009. Página 1.

<sup>5</sup> Speck. Citado in Lima, Luiz Henrique. Controle Externo. Teoria, Jurisprudência e Mais de 500 Questões. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2009. Página 2.

Portugal situa a origem de seu Tribunal de Contas, em 1849, na Casa dos Contos.

Porém, a rigor, somente a Revolução Francesa propiciou o controle externo, com a segregação de poderes, idealizada por Montesquieu<sup>6</sup>, que atribuía a função de controle ao poder legislativo.

Por sua vez, a organização do Primeiro Tribunal de Contas com características próximas às atuais foi obra do Imperador Napoleão Bonaparte, que reorganizou a “Cour des Comptes” francesa, por meio do Decreto Imperial de 28/09/1807<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Lima, Luiz Henrique. Controle Externo. Teoria, Jurisprudência e Mais de 500 Questões. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2009. Página 2.

<sup>7</sup> Lima, Luiz Henrique. Controle Externo. Teoria, Jurisprudência e Mais de 500 Questões. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2009. Página 2.

## II – NATUREZA JURÍDICA DAS CORTES DE CONTAS

Segundo nosso entendimento, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo possui independência para realizar as fiscalizações e julgamentos nos Órgãos Estaduais e Municipais, com exceção do Município de São Paulo e seus Órgãos subordinados, vez que há o Tribunal de Contas do Município que têm competência exclusiva para tanto.

Com referência a independência, o ensinamento de Luiz Henrique Lima corrobora nosso entendimento, “in verbis”:

“Em síntese, podemos sublinhar que o TCU não possui subordinação hierárquica a nenhum outro órgão ou poder, sendo, portanto, inadequada e imprópria a expressão “órgão auxiliar do Poder Legislativo”, que não conta em parte nenhuma na Constituição.

Ressalte-se, no entanto, que, para efeito da classificação funcional orçamentária, a subfunção controle externo encontra-se associada à função legislativa. De igual modo, nas leis orçamentárias, as dotações relativas ao TCU constam do orçamento do Poder Legislativo e, para o cálculo dos limites de despesas de pessoal previstos na LRF, AS Cortes de Contas são incluídas no âmbito dos Poderes Legislativos.”<sup>8</sup>

Ainda, há que mencionar decisão do STF, na ADin nº 1.140-5, na qual foi Relator o Eminentíssimo Ministro Sydney Sanches

“Não são, entretanto, as Cortes de Contas órgãos subordinados ou dependentes do Poder Legislativo, tendo em vista que dispõem de autonomia administrativa e financeira, nos termos do art. 73, caput, da Constituição Federal, que lhes confere as atribuições previstas em seu artigo 96, relativas ao Poder Judiciário.”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Lima, Luiz Henrique. Controle Externo. Teoria, Jurisprudência e Mais de 500 Questões. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2009. Página 115.

<sup>9</sup> Citado in Lima, Luiz Henrique. Controle Externo. Teoria, Jurisprudência e Mais de 500 Questões. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2009. Página 112.

### III – EVOLUÇÃO DA FISCALIZAÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo progride “dia a dia”, com ampliação de seu campo de trabalho, inovação de métodos e prática de orientação aos Órgãos.

Conforme ensina Luiz Henrique de Lima, a evolução da fiscalização nos Tribunais de Contas ocorreu a partir da Constituição da República promulgada em 1988, conforme transcrevemos:

“Como visto anteriormente, antes da Constituição de 1988, as fiscalizações dos Tribunais de Contas restringiam-se a auditorias financeiras e orçamentárias. A partir da nova Carta, ampliaram-se as dimensões da fiscalização exercida pelo controle externo, cabendo-lhe examinar os aspectos de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da gestão pública, sob os critérios da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

....

Destacam-se as auditorias de natureza operacional (ANOp), que consistem nos processos de coleta e de análise sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de aferir o desempenho da gestão governamental, com a finalidade de subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública.”<sup>10</sup>

Importante também destacar a posição de Gabriela Tomaselli Bresser Pereira Dal Pozzo:

---

<sup>10</sup> Lima, Luiz Henrique. Controle Externo. Teoria, Jurisprudência e Mais de 500 Questões. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2009. Página 309.

“Hoje, vê-se um Tribunal que se preocupa em modernizar-se, sem deixar de pugnar pela retidão administrativa, fiscalizando o atendimento ao princípio da legalidade que, em última análise, visa à submissão do Estado aos ditames da lei. Este princípio, basilar do Estado de Direito, no Estado Democrático de Direito tem sua força redobrada porquanto sujeito, também, ao controle social.

Enfim, o Tribunal de Contas, com todas características e funções apresentadas no decorrer deste estudo, é a instituição autônoma, prevista em nossa Constituição Federal, destinada a prestar auxílio ao Poder Legislativo na efetivação dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, exercendo o controle externo da Administração. É, portanto, no desempenho de suas atividades que se entende serão resguardados e garantidos os direitos fundamentais previstos no artigo 5º da Constituição Federal de 1988.”<sup>11</sup>

Ainda, necessário ressaltar que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, “a passos largos” implanta fiscalização concomitante, com os ganhos de produtividade e “correção de rumos” pela orientação aos Órgãos, que certamente resultará em uma significativa melhora na regularidade das contas públicas.

Sobre o tema, assim se manifestou Gabriela Tomaselli Bresser Pereira Dal Pozzo:

“O controle concomitante

Realiza-se ao mesmo tempo em que se desenvolve a atividade administrativa. “A Lei de Responsabilidade Fiscal nitidamente o instituiu, ao conferir ao Tribunal de Contas a atribuição de controle, dentre outras matérias, das despesas com agentes públicos de cada um dos poderes, de todos os entes políticos da Federação, de modo a emitir alerta quando os gastos (com pessoal) ultrapassarem os limites percentuais fixados no mesmo diploma legal (arts. 20 e 59, par 1, II da Lei complementar n. 101/2000).”<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Dal Pozzo, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. Página 117.

<sup>12</sup> Idem, idem. Página 53.



Por sua vez, Julio Cesar Manhães de Araujo, assim se pronuncia, inclusive com citação de Hélio Saul Mileski:

**“Controle concomitante<sup>13</sup>**

Essa modalidade de controle é a que se infere e se realiza *pari passu* à execução da atividade administrativa, tendo por escopo acompanhar “a regularidade da ação desenvolvida pela Administração Pública, com o objetivo de evitar distorções e proceder a correções imediatas, para manter a atuação pública dentro de uma continuidade de procedimentos regulares.”<sup>14</sup>

A legislação é pródiga em exemplos desse controle concomitante.

Com efeito, o controle concomitante se revela na possibilidade de que os interessados cobrem da Administração a devida obediência ao procedimento legal estabelecido, por exemplo, para as licitações, bem como para os contratos administrativos.

Assim, à medida que os atos administrativos vão sendo executados, ficam passíveis de controle, visando corrigi-los desde logo, impedindo-se que o mal venha a se consumir, qual seja a invalidade e o vício a inquinarem a atividade administrativa, com prejuízos financeiros e de tempo, inutilmente empregados numa atividade que se revele viciada.

Aliás, de menção obrigatória, o que preceitua o art. 71, IV, ao atribuir às Cortes de Contas a competência para realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão Técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como com relação às entidades integrantes da Administração Indireta.

Quanto ao controle concomitante, temos como exemplos principais as auditorias e inspeções, procedimentos específicos ditados pela legislação de regência da Corte Federal do Contas, no que toca aos

---

<sup>13</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Páginas 57/58.

<sup>14</sup> Citação de Mileski, à página 57 da obra citada.

instrumentos de fiscalização a que alude a Seção II da Resolução 155/02, que se constitui no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que prevê, ao lado desses institutos, também, as figuras dos levantamentos, acompanhamentos e monitoramentos.”

Não obstante, consideramos necessário destacar que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo orienta os Órgãos quanto ao cumprimento de outros limites constitucionais, como por exemplo: aplicação em saúde; em educação; entre outros.

## **IV – COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

### **1 – Constituição do Estado de São Paulo**

Os incisos do artigo 33 da Constituição do Estado de São Paulo determinam a competência do Tribunal de Contas, os quais transcrevemos:

“I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento;

II – Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e autarquias, empresas públicas e empresas de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV – avaliar a execução das metas previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual;

V – realizar , por iniciativa própria, da Assembleia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público e demais entidades referidas no inciso II;

VI – fiscalizar as aplicações estaduais em empresas de cujo capital social o Estado participe de forma direta ou indireta, nos termos de respectivo ato constitutivo;

VII - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados ao Estado e pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

VIII – prestar as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa ou por comissão técnica sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

IX – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

X – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

XI – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa;

XII – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;

XIII – emitir parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios, exceto a dos que tiverem Tribunal próprio;

XIV – comunicar à Assembleia Legislativa qualquer irregularidade verificada nas contas ou na gestão públicas, enviando-lhe cópia dos respectivos documentos.

Por sua vez os parágrafos do artigo complementam:

Parágrafo 1º – No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembleia Legislativa que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis;

Parágrafo 2º - Se a Assembleia Legislativa ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

Parágrafo 3º - O Tribunal encaminhará à Assembleia Legislativa, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

## **2 – Lei Estadual Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993, que Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**

Transcrevemos os artigos da Lei que tratam da competência, jurisdição, atribuições e funções inerentes ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e seus funcionários.

### **2.1 – Competência**

Os artigos 1º e 2º da Lei Estadual Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993 estabelecem a competência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

“Artigo 1º - O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, órgão destinado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e de seus Municípios, auxiliar do Poder Legislativo no controle externo, tem sua sede na cidade de São Paulo e jurisdição em todo o território estadual.

Artigo 2º - Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:

I – apreciar e emitir parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo governador do Estado;

II – apreciar e emitir parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios, excetuada a do Município de São Paulo;

III – julgar, no âmbito do Estado e dos Municípios, as contas dos gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

IV – acompanhar a arrecadação da receita dos Poderes Públicos sobre os quais tenha jurisdição;

V – apreciar, no âmbito do Estado e dos Municípios, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão;

VI – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos concessórios de aposentadoria, reforma ou pensão, ressalvada melhoria posterior que não altere o fundamento legal da concessão;

VII – avaliar a execução das metas previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual;

VIII – realizar, por iniciativa própria, da Assembleia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público e demais entidades referidas no inciso III deste artigo;

IX – fiscalizar as aplicações em empresas de cujo capital social o Poder Público estadual ou municipal participe;

X – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste, ou instrumento congênere;

XI – prestar as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa ou por comissão técnica sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

XII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei;

XIII – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

XIV – sustar, se não atendido nos termos do inciso anterior, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal competente;

XV – comunicar à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal competente qualquer irregularidade verificada nas contas ou na gestão públicas, enviando-lhe cópia dos respectivos documentos;

XVI – encaminhar à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal, conforme o caso, para sustação, os contratos em que tenha verificado ilegalidade;

XVII – julgar convênios, aplicações de auxílios, subvenções ou contribuições concedidos pelo Estado e pelos Municípios à entidades particulares de caráter assistencial ou que exerçam atividades de relevante interesse público;

XVIII – julgar renúncia de receitas, contratos, ajustes, acordos e atos jurídicos congêneres;

XIX – julgar as contas, relativas à aplicação pelos municípios, dos recursos recebidos do Estado ou por seu intermédio, independente da competência estabelecida no inciso II deste artigo;

XX – autorizar a liberação de fiança ou caução, ou dos bens dados em garantia, do responsável por bens e valores públicos;

XXI – verificar o ato que libere, restitua ou substitua caução ou fiança dada em garantia da execução de contrato ou ato jurídico congêneres;

XXII – decidir os recursos interpostos contra as suas decisões e os pedidos de revisão e rescisão;

XXIII – expedir atos e instruções normativas, sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização de processos que lhe devam ser submetidos, obrigando a seu cumprimento, sob pena de responsabilidade;

XXIV – decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou candidato;

XXV – decidir sobre consulta que lhe seja formulada acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

XXVI – expedir instruções gerais ou especiais, relativas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, exercida através do controle externo;

XXVII – representar ao Poder competente do Estado ou de Município sobre irregularidade ou abuso verificado em atividade contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e nos processos de tomada de contas;

XXVIII – emitir parecer conclusivo, no prazo de 30 (trinta) dias, por solicitação de comissão técnica ou de inquérito da Assembleia Legislativa, em obediência ao disposto no artigo 34 § 1º da Constituição do Estado; e

XXIX – aplicar aos ordenadores de despesas, aos gestores e aos responsáveis por bens e valores públicos as multas e demais sanções previstas nesta lei.”

## **2.2 – Jurisdição**

Os artigos 14 e 15 delimitam sua jurisdição:

“Artigo 14 – O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, a qual abrange todos os responsáveis, bem como seus fiadores, herdeiros e sucessores, e qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre bens e valores públicos ou pelos quais o Poder Público responda, ou que, em nome deste assumam obrigações de qualquer natureza.

Parágrafo único – Os sucessores dos gestores ou responsáveis a que se refere este artigo responderão somente até o limite do valor do patrimônio transferido.



Artigo 15 – Estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas e só por decisão deste podem liberar-se de sua responsabilidade:

I – os ordenadores de despesa, administradores, gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos;

II – qualquer pessoa física ou jurídica de direito público ou de direito privado que houver arrecadado ou recebido depósito, auxílio, subvenção e contribuição do Estado ou Município, ou tenha sob sua guarda e administração bens ou valores públicos;

III – o servidor público civil ou militar que der causa à perda, extravio ou dano de bens e valores públicos, ou pelos quais este responda;

IV – qualquer pessoa ou entidade mantida, ainda que parcialmente, pelos cofres públicos;

V – os responsáveis por entidades jurídicas de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

VI – quem receber benefício dos Poderes Públicos por antecipação ou adiantamento; e

VII – todos quantos, por disposição legal, lhe devam prestar contas, incluídos os diretores de empresas, sociedades de economia mista ou fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e responsáveis por fundos especiais de despesa.

Parágrafo único – O Tribunal de Contas, em suas decisões, levará em conta a responsabilidade solidária ou individual dos ordenadores ou gestores de despesa e dos que as efetuarem em desacordo com a ordenação ou com as normas legais ou regulamentares, bem como os que tiverem sob sua guarda bens ou valores públicos, ou forem responsáveis pelo controle interno.”

### **2.3 – Atribuições**

Os artigos 23 e 24 detalham suas atribuições:

“Artigo 23 – O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, no prazo fixado pela Constituição, sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, à Assembleia Legislativa.

§1º - As contas abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas.

§ 2º - O Governador remeterá o balanço das contas, peças acessórias e relatório circunstanciado do Secretário da Fazenda à Assembleia Legislativa e, concomitantemente, cópia ao Tribunal de Contas.

§ 3º - O prazo a que se refere este artigo será contado da data do recebimento da cópia das contas pelo Tribunal de Contas.

§ 4º - O parecer de que trata este artigo consistirá em uma apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro e a execução do orçamento, indicando, se for o caso, as irregularidades, as parcelas impugnadas, as ressalvas e as recomendações.

Artigo 24 – O Tribunal de Contas emitirá parecer, até o ultimo dia do ano seguinte ao do seu recebimento, sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios.

§ 1º - O balanço das contas será remetido ao Tribunal de contas até 31 de março de cada ano, juntamente com as peças acessórias e relatório circunstanciado do Executivo e Legislativo Municipal.

§ 2º - Se as contas não forem enviadas na forma e prazo indicados no parágrafo anterior, o Tribunal de Contas comunicará o fato ao Legislativo Municipal, para os fins de direito.

§ 3º - O parecer de que trata este artigo atenderá ao disposto no § 4º do artigo anterior.

§ 4º - O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal.

## 2.4 – Funções da Fiscalização

Os artigos 25 e 26 tratam das funções da Fiscalização:

“Artigo 25 – No exercício das funções de auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Poderes Públicos estaduais e municipais, o Tribunal de Contas, através de inspeções e verificações, acompanhará a execução orçamentária e patrimonial dos órgãos da administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas direta ou indiretamente pelos Poderes supracitados, inclusive a aplicação de subvenções e renúncia de receitas quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, devendo:

I – examinar a escrituração contábil e a documentação a ela correspondente;

II – acompanhar as fases da despesa, inclusive verificando a regularidade do empenho, licitação e contrato quando necessário;

III – acompanhar a arrecadação da receita, bem como as operações de crédito, a emissão de títulos, além de verificar os depósitos em caução, fiança, ou dos bens dados em garantia;

IV – verificar a regularidade da execução da programação financeira;

V – examinar os créditos adicionais, as despesas de exercícios encerrados e os “Restos a Pagar”.

§ 1º - Nenhum processo, documento ou informação poderá ser subtraído às inspeções do Tribunal de Contas, a qualquer pretexto, sob pena de responsabilidade.

Artigo 26 – Para cumprimento de suas funções, o Tribunal de Contas poderá utilizar-se dos elementos apurados pelas unidades internas de controle da administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual ou municipal.”

## 2.5 – Instrução e Procedimentos referentes às Tomadas de Contas

Os artigos 27 a 31 definem os procedimentos para verificação das contas e sua instrução.

“Artigo 27 – O processo de tomada de contas abrange os ordenadores de despesa, gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresa públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual ou municipal, sendo instruído no setor competente daqueles órgãos, que o encaminhará ao Tribunal de Contas para julgamento.

Parágrafo único – O Tribunal de Contas acompanhará, mediante auditoria, inspeções e exames, a realização das despesas a que se refere o processo de tomada de contas de que cuida o “caput” deste artigo.

Artigo 28 – A decisão em processo de tomada ou prestação de contas pode ser preliminar, final ou terminativa.

§1º - Preliminar é a decisão pela qual o Relator ou o Tribunal de Contas, antes de se pronunciar quanto ao mérito das contas, resolve sobrestar o julgamento, ordenar a notificação ou a audiência dos responsáveis ou, ainda, determinar outras diligências necessárias à instrução do processo.

§ 2º - Final é a decisão pela qual o Tribunal de Contas julga regulares, regulares com ressalvas ou irregulares as contas.

§ 3º - Terminativa é a decisão pela qual o Tribunal de Contas ordena o trancamento das contas que foram consideradas iliquidáveis, nos termos desta lei.

Artigo 29 – O Relator presidirá a instrução do processo, determinando, de ofício ou por solicitação do órgão de instrução, o sobrestamento ou julgamento, a notificação, a audiência dos responsáveis, ou providência considerada necessária ao saneamento dos autos, fixando prazo para o atendimento das diligências.

Parágrafo único – A notificação a que se refere este artigo poderá ser dispensada, se dos autos constar que o responsável já se pronunciou sobre o assunto ou dele tem conhecimento.

Artigo 30 – Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal de Contas adotará as medidas cabíveis, especialmente:

I – definindo a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão impugnado;

II – se houver débito, ordenando a notificação do responsável, para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar defesa ou recolher a importância devida; e

III – se não houver débito, determinando a notificação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões ou justificativas.

§ 1º - O responsável, cuja defesa for rejeitada pelo Tribunal de Contas, será notificado para, em novo e improrrogável prazo estabelecido de conformidade com o Regimento Interno, recolher a importância devida, sem prejuízo das demais aplicáveis.

§ 2º - o recolhimento de importância impugnada, em qualquer fase processual, deverá estar atualizado monetariamente.

Artigo 31 – Os juros de mora a que forem condenados os responsáveis, bem como a atualização monetária, contar-se-ão sempre da data da mora ou omissão.

Parágrafo único – Quando representados por importância mínima em relação ao valor das contas, os juros de mora ou as diferenças de conta poderão ser desprezados, a juízo do Conselheiro Julgador Singular, das Câmaras ou do Tribunal Pleno.

## **2.6 – Julgamento das Contas**

Os artigos 32 a 39 indicam os procedimentos inerentes ao julgamento das contas:

“Artigo 32 – Ao julgar as contas, o Tribunal de Contas decidirá se são regulares, regulares com ressalva ou irregulares, definindo, conforme o caso, a responsabilidade patrimonial dos gestores, ordenadores de despesas e demais responsáveis por bens e valores públicos.

Parágrafo único – Diante de indícios de ilícito penal, o Tribunal de Contas determinará a remessa de peças ao Ministério Público, para adoção das providências cabíveis.

Artigo 33 – As contas serão julgadas:

I – regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, de que não resulte dano ao erário; e

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) infração à norma legal ou regulamentar;

c) dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

d) desfalque, desvio de bens ou valores públicos.

§ 1º - O Tribunal de Contas poderá julgar irregulares as contas, no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feitas em processo de tomada ou prestação de contas.

§ 2º - Nas hipóteses das alíneas “c” e “d” do inciso III deste artigo, o Tribunal de Contas poderá fixar responsabilidade solidária.

Artigo 34 – Quando julgar as contas regulares, o Tribunal de Contas dará quitação plena ao responsável.

Artigo 35 – Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal de Contas dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a

quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção da impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Artigo 36 – Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal de Contas condenará o responsável ao recolhimento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe multa.

Parágrafo único – Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas no artigo 33, inciso III e alíneas, o Tribunal de Contas aplicará ao responsável a multa prevista no artigo 104 desta lei.

Artigo 37 – Quando se verificar que determinada conta não foi prestada, que ocorreu desfalque, desvio de bens ou valores públicos ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, as autoridades administrativas, sob pena de responsabilidade e sem prejuízo dos procedimentos disciplinares, deverão tomar imediatas providências para assegurar o respectivo ressarcimento e instaurar, desde logo, a tomada de contas, comunicando o fato ao Tribunal de Contas, no prazo de 3 (três) dias.

Artigo 38 – A tomada de contas será objeto de pronunciamento expreso dos responsáveis pelos órgãos da administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual ou municipal, antes de seu encaminhamento ao Tribunal de Contas, para os fins constitucionais e legais.

Parágrafo único – Antes do pronunciamento dos responsáveis de que trata este artigo, a tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados deverá ter sua regularidade certificada pelo controle interno do órgão ou unidade a que estiver vinculado.

Artigo 39 – Responderá pelos prejuízos que causar ao erário o ordenador de despesa, o responsável pela guarda de bens e valores públicos ou aquele que autorizar ou der causa direta ao gasto irregular.

## **2.7 – Contas Iliquidadáveis**

Os artigos 40 e 41 tratam das contas iliquidáveis.

“Artigo 40 – As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito.

Artigo 41- O Tribunal de Contas ordenará o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis e conseqüente arquivamento do processo.

§ 1º - Dentro do prazo de 5 (cinco) anos, contados da publicação da decisão terminativa no Diário Oficial, o Tribunal de Contas poderá, à vista de novos elementos que considere suficientes, autorizar a reabertura do processo e determinar que se utilize a respectiva tomada ou prestação de contas que tenham sido consideradas iliquidáveis.

§ 2º - Transcorrido o prazo referido no parágrafo anterior sem que tenha havido nova decisão, o responsável terá suas contas consideradas encerradas, com baixa na responsabilidade.”

## **2.8 - Adiantamentos**

Os artigos 42 a 50 tratam dos adiantamentos.

“Artigo 42 – Os responsáveis pelas unidades de despesa deverão, mensalmente, comunicar ao Tribunal de Contas as entregas de numerário levantado sob o regime de adiantamento, relacionando o servidor que o recebeu e a quantia recebida.



Artigo 43 – O processo de prestação de contas relativas a adiantamento feito a servidor público da administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual ou municipal, deverá ser constituído de comprovantes originais de despesa, cuja autorização, por quem de direito, deverá constar expressamente dos autos.

§ 1º - Em caso excepcional, poderá admitir-se por outra forma a comprovação ou justificação da despesa a que se refere este artigo.

§ 2º - No processo de prestação de contas, o comprovante de despesa realizada será admitido quando dentro do prazo de aplicação para o qual foi concedido o adiantamento.

§ 3ª – Aceitar-se-á, em caso excepcional, devidamente justificado, comprovante que se refira a outro período.

Artigo 44 –A prestação de contas de adiantamento, relativa a operações policiais de caráter reservado far-se-á semestralmente, em um só processo, dentro de 60 (sessenta) dias contados do recebimento do último adiantamento do semestre, através de balancete assinado pelo responsável, conferido pela autoridade superior, se for o caso, e aprovado pelo Secretário de Estado da Segurança Pública.

Artigo 45 – No exame dos processos referidos no artigo anterior, poderá o Tribunal de Contas solicitar ao servidor ou a seu superior, informações complementares, de maneira a verificar se o emprego das importâncias obedeceu à classificação a que se subordinam e despenderam-se, efetivamente, em operações policiais de caráter reservado, sem prejuízo de verificação “in loco” dos documentos comprobatórios, na forma a ser estabelecida no Regimento Interno.

Artigo 46 – As despesas processadas no regime de adiantamento, para atender gastos com representação de gabinete e operações policiais de caráter reservado, constituirão processo autônomo, de prestação de contas,

independente da tomada de contas do ordenador de despesa, em cujo processo serão incluídas as demais despesas processadas neste regime.

§ 1º - As despesas feitas por adiantamento, desde que não impugnadas pelo ordenador, serão escrituradas e incluídas por ele na sua tomada de contas.

§ 2º - Quando impugnadas, deverá o ordenador determinar imediatas providências para a apuração da responsabilidade e adoção das providências cabíveis, sem prejuízo do julgamento do Tribunal de Contas.

Artigo 47 – O Tribunal de Contas poderá, nos casos previstos no “caput” do artigo anterior, por meio de instruções:

I – dispensar o encaminhamento dos documentos originais de determinadas despesas, sendo que, em se tratando de gastos com representação, somente se disserem respeito aos Chefes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário;

II – estabelecer a verificação “in loco” dos documentos comprobatórios; e

III – regular a forma e o prazo de encerramento de processos de tomada de contas.

Artigo 48 – O ordenador de despesa não é responsável por prejuízos causados ao erário, decorrentes de atos praticados por subordinado que exorbitar das ordens recebidas.

Parágrafo único – O processo resultante de despesas feitas em regime de adiantamento para atender aos gastos referidos no “caput” do artigo 46 desta lei será julgado pelo Tribunal de Contas, independentemente do processo de tomada de contas do ordenador de despesa.

Artigo 49 – O Secretário de Estado que autorizar gastos por meio de verba de representação, ou todos aqueles que se utilizarem de numerário a esse título equiparam-se, para fins de responsabilização, ao ordenador de despesa.

Artigo 50 – O ordenador de despesa será quitado e o responsável liberado do adiantamento, quando da apreciação do respectivo processo de tomada de contas da Unidade de Despesa, salvo nos casos a que se refere o “caput” do artigo 46 desta lei.

## V – CLASSIFICAÇÃO DAS FUNÇÕES DE FISCALIZAÇÃO

### 1 – Classificação

Com base na classificação proposta de Luiz Henrique Lima, também dividimos as funções em nove categorias:

- a) De fiscalização;
- b) Opinativa;
- c) De Julgamento;
- d) Sancionadora;
- e) Corretiva;
- f) Consultiva;
- g) De informação;
- h) De ouvidor; e
- i) Normativa.<sup>15</sup>

### 2 – Enquadramento da Legislação na Classificação Adotada

#### 2.1 - Função de Fiscalização

A identificamos no artigo 33 da Constituição Estadual e na Lei nº 709/1993:

➤ Artigo 33 da Constituição Estadual

- Inciso I, que trata da apreciação das contas prestadas pelo Governador do Estado;
- Inciso III, que estabelece a apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões;
- Inciso IV, referente a avaliação da execução das metas previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual;

---

<sup>15</sup> Lima, Luiz Henrique. Controle Externo. Teoria, Jurisprudência e Mais de 500 Questões. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2009. Páginas 107/111.

- Inciso V, que permite a realização por iniciativa própria ou por provocação de inspeções e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

- Inciso VI, que trata da fiscalização de aplicações estaduais em empresas de cujo capital social o Estado participe de forma direta ou indireta;

- Inciso VII, que permite a fiscalização da aplicação de recursos repassados ao Estado e pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

➤ Artigo 2º da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- Inciso I, referente a emissão de parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo governador do Estado;

- Inciso II, que estabelece a apreciação e emissão de parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios, excetuada a do Município de São Paulo;

- Inciso IV, que determina o acompanhamento da arrecadação da receita dos Poderes Públicos sobre os quais tenha jurisdição;

- Inciso VIII, que estabelece a realização, por iniciativa própria, da Assembleia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público e demais entidades referidas no inciso III do artigo 2º da Lei 709/93;

- Inciso IX, que determina a fiscalização das aplicações em empresas de cujo capital social o Poder Público estadual ou municipal participe;

- Inciso X, que estabelece a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste, ou instrumento congênere;

- Inciso XXI, referente a verificação do ato que libere, restitua ou substitua caução ou fiança dada em garantia da execução de contrato ou ato jurídico congênere;

➤ Artigo 25º da Lei Estadual Complementar nº 709/93, que determina o acompanhamento da execução orçamentária e patrimonial dos órgãos da administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações

instituídas ou mantidas direta ou indiretamente pelos Poderes supracitados, inclusive a aplicação de subvenções e renúncia de receitas quanto à legalidade, legitimidade e economicidade;

➤ Artigo 27º da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- Parágrafo Único, o qual Estabelece o acompanhamento, mediante auditoria, inspeções e exames, a realização das despesas dos Órgãos fiscalizados;

## **2.2 – Função Opinitiva**

➤ Artigo 33 da Constituição Estadual

- Inciso I – estabelece a emissão de parecer prévio, após a apreciação das contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado;

- Inciso XIII – determina a emissão de parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios, exceto a da Cidade de São Paulo e de seus Órgãos, porque têm Tribunal próprio;

➤ Artigo 2º da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- Inciso I - referente a emissão de parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo governador do Estado;

- Inciso II - estabelece a apreciação e emissão de parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios, excetuada a do Município de São Paulo;

➤ Artigo 23 da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- O artigo trata da emissão de parecer prévio, no prazo fixado pela Constituição, sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, à Assembleia Legislativa;

➤ Artigo 24 da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- Determina que o Tribunal de Contas emitirá parecer, até o último dia do ano seguinte ao do seu recebimento, sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios;

### **2.3 – Função de Julgamento**

➤ Artigo 33 da Constituição Estadual

- Inciso II - Estabelece o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

- Inciso III – determina a apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e autarquias, empresas públicas e empresas de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

- Inciso XI – determina a sustação, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa;

- Parágrafo 2º - Caso a Assembleia Legislativa ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas para sustação de Contrato, o Tribunal decidirá a respeito.

➤ Artigo 2º da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- Inciso III - julgamento, no âmbito do Estado e dos Municípios, as contas dos gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive fundações

instituídas ou mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

- Inciso V - Apreciação, no âmbito do Estado e dos Municípios, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão;

- Inciso VI -Apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos concessórios de aposentadoria, reforma ou pensão, ressalvada melhoria posterior que não altere o fundamento legal da concessão;

- Inciso VII - Avaliação da execução das metas previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual;

- Inciso XIV - Sustação, se não atendido nos termos do inciso anterior, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal competente;

- Inciso XVII – julgamento de convênios, aplicações de auxílios, subvenções ou contribuições concedidos pelo Estado e pelos Municípios à entidades particulares de caráter assistencial ou que exerçam atividades de relevante interesse público;

- Inciso XVIII - Julgamento de renúncia de receitas, contratos, ajustes, acordos e atos jurídicos congêneres;

- Inciso XIX – julgamento das contas, relativas à aplicação pelos municípios, dos recursos recebidos do Estado ou por seu intermédio, independente da competência estabelecida no inciso II deste artigo;

- Inciso XX – Autorização a liberação de fiança ou caução, ou dos bens dados em garantia, do responsável por bens e valores públicos;

- Inciso XXII - decisão sobre os recursos interpostos contra as suas decisões e os pedidos de revisão e rescisão;

- Inciso XXIV – decisão sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou candidato;

- Inciso XXVIII – emissão de parecer conclusivo, no prazo de 30 (trinta) dias, por solicitação de comissão técnica ou de inquérito da Assembleia Legislativa, em obediência ao disposto no artigo 34 § 1º da Constituição do Estado;



➤ Artigo 27º da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- O Tribunal de Contas julgará o processo de tomada de contas abrangente dos ordenadores de despesa, gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresa públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual ou municipal, sendo instruído no setor competente daqueles órgãos;

➤ Artigo 28º da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- O Tribunal de Contas decidirá em processo de tomada ou prestação de contas;

➤ Artigo 29º da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- Presidência pelo Relator da instrução do processo, determinando, de ofício ou por solicitação do órgão de instrução, o sobrestamento ou julgamento, a notificação, a audiência dos responsáveis, ou providência considerada necessária ao saneamento dos autos, fixando prazo para o atendimento das diligências;

➤ Artigo 30 da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- Ao Verificar irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal de Contas adotará as medidas cabíveis, especialmente...;

➤ Artigo 32 da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- Ao julgar as contas, o Tribunal de Contas decidirá se são regulares, regulares com ressalva ou irregulares, definindo, conforme o caso, a responsabilidade patrimonial dos gestores, ordenadores de despesas e demais responsáveis por bens e valores públicos.

- Parágrafo único – Diante de indícios de ilícito penal, o Tribunal de Contas determinará a remessa de peças ao Ministério Público, para adoção das providências cabíveis.

- Artigo 33 da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- As contas serão julgadas regulares, regulares com ressalva, ou irregulares;

- Artigo 34 da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- Quando julgar as contas regulares, o Tribunal de Contas dará quitação plena ao responsável;

- Artigo 35 da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal de Contas dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes;

- Artigo 36 da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal de Contas condenará o responsável ao recolhimento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe multa;

- Artigo 41 da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- O Tribunal de Contas ordenará o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis e conseqüente arquivamento do processo;

- Parágrafo 1º - Dentro do prazo de 5 (cinco) anos, contados da publicação da decisão terminativa no Diário Oficial, o Tribunal de Contas poderá, à vista de novos

elementos que considere suficientes, autorizar a reabertura do processo e determinar que se utilize a respectiva tomada ou prestação de contas que tenham sido consideradas iliquidáveis;

- Parágrafo 2º - Transcorrido o prazo referido no parágrafo anterior sem que tenha havido nova decisão, o responsável terá suas contas consideradas encerradas, com baixa na responsabilidade;

- Artigo 48, Parágrafo Único, da Lei Estadual complementar nº 709/93

- O processo resultante de despesas feitas em regime de adiantamento será julgado pelo Tribunal de Contas, independentemente do processo de tomada de contas do ordenador de despesa;

#### **2.4 – Função Sancionadora**

- Artigo 33 da Constituição Estadual

- Inciso IX – Possibilidade de aplicação aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

- Artigo 2º da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- Inciso XII – Possibilidade de aplicação aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei;

- XXIX – Faculdade de aplicação aos ordenadores de despesas, aos gestores e aos responsáveis por bens e valores públicos as multas e demais sanções previstas nesta lei;

- Artigo 36º da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- Possibilidade de aplicação de multa ao responsável, quando julgar as contas irregulares;

## 2.5 – Função Corretiva

- Artigo 33 da Constituição Estadual
  - Inciso X – Faculdade de assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;
- Artigo 2º da Lei Estadual Complementar nº 709/93
  - Inciso XIII – Possibilidade de assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;
- Artigo 35 da Lei Estadual Complementar nº 709/93
  - Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal de Contas dará quitação ao responsável e **lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes;**

## 2.6 – Função Consultiva

- Artigo 33 da Constituição Estadual
  - Inciso VIII – Prestação de informações solicitadas pela Assembleia Legislativa ou por comissão técnica sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- Artigo 2º da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- XI – Prestação de informações solicitadas pela Assembleia Legislativa ou por comissão técnica sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

- Inciso XXV – Capacidade de decidir sobre consulta que lhe seja formulada acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

## **2.7 – Função de Informação**

### ➤ Artigo 33 da Constituição Estadual

- Inciso VIII – Obrigatoriedade de prestar as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa ou por comissão técnica sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

- Inciso XII – Possibilidade de representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;

- Inciso XIV – Possibilidade de comunicar à Assembleia Legislativa qualquer irregularidade verificada nas contas ou na gestão públicas, enviando-lhe cópia dos respectivos documentos;

- Parágrafo 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembleia Legislativa que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis;

- Parágrafo 3º - Exigência do Tribunal encaminhar à Assembleia Legislativa, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades;

### ➤ Artigo 2º da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- Inciso XI - Prestação de informações solicitadas pela Assembleia Legislativa ou por comissão técnica sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

- Inciso XIV – Comunicar sua decisão à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal competente, ao sustar a execução do ato impugnado, se não atendidas as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, no prazo determinado ao Órgão ou Entidade;
- Inciso XV – Comunicar à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal competente qualquer irregularidade verificada nas contas ou na gestão públicas, enviando-lhe cópia dos respectivos documentos;
- Inciso XVI - Encaminhar à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal, conforme o caso, para sustação, os contratos em que tenha verificado ilegalidade;
- Inciso XXVII - Possibilidade de representar ao Poder competente do Estado ou de Município sobre irregularidade ou abuso verificado em atividade contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e nos processos de tomada de contas;
- Inciso XXVIII – Obrigatoriedade de emitir parecer conclusivo, no prazo de 30 (trinta) dias, por solicitação de comissão técnica ou de inquérito da Assembleia Legislativa, em obediência ao disposto no artigo 34 § 1º da Constituição do Estado;

## **2.8 – Função de Ouvidor**

### ➤ Artigo 2º da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- Inciso XXIV - Decisão sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou candidato;

## **2.9 – Função Normativa**

### ➤ Artigo 2º da Lei Estadual Complementar nº 709/93

- Inciso XXIII – Expedição de atos e instruções normativas, sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização de processos que lhe devam ser submetidos, obrigando a seu cumprimento, sob pena de responsabilidade;

- XXVI – Expedição de instruções gerais ou especiais, relativas á fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, exercida através do controle externo; e

- Artigo 47 da Lei Estadual complementar nº 709/93

- Inciso III – Regulação da forma e do prazo de encerramento de processos de tomada de contas.

### **2.10 – Consideração Adicional**

Consideramos importante mencionar a Função educativa não elencada na classificação adotada, mas que já é patente no dia a dia, pois o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio de palestras, seminários e publicações mostra aos participantes, representantes dos Órgãos, os principais pontos de atenção e irregularidades apuradas pela fiscalização, de forma a que evitem os erros.

A propósito Gabriela Tomaselli Bresser Pereira Dal Pozzo, menciona-a:

“Há, ainda, uma outra função, que apesar de não ter sido elencada por Valmir Campelo, é importante ser destacada. Trata-se do *caráter educativo* assumido pelo Tribunal de Contas e que se revela quando ele orienta e informa sobre procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicações, realização de seminários, reuniões e encontros ou, ainda, quando recomenda a adoção de providências em auditoria de caráter operacional.”<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Dal Pozzo, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

## **VI – EXEMPLOS DE APLICAÇÃO DAS FUNÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO PELO SEU COLEGIADO**

De acordo com a classificação estabelecida no tópico anterior, selecionamos julgamento pelo plenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, para ilustrar sua atuação.

### **1 - Função de Fiscalização**

#### **“DESPESAS EXCESSIVAS COM COMBUSTÍVEIS E OUTRAS IRREGULARIDADES**

- **Prestação de Contas de Legislativo Municipal**

“(...) A auditoria destacou o pagamento equivalente a mais de 8.500 litros de gasolina em um dia, e no primeiro mês do exercício, para o único veículo oficial, além da ausência de controles que pudessem identificar a finalidade, roteiro dos deslocamentos e interesse público almejado.

Assim, a singela alegação que os dispêndios com combustíveis atenderam a Órgão e Vereadores do Município, sem qualquer amparo documental, não se revela hábil para justificar o excesso de consumo verificado, em mês de recesso. O Relator determina, ao Chefe do Poder, o ressarcimento aos cofres públicos do valor gasto no mês de janeiro.

Recomenda, ainda, ao atual Chefe do Legislativo, que, doravante, estabeleça sistema de controle eficiente desses gastos.

Além disso, as despesas processadas sob regime de adiantamento revelam práticas extremamente reprováveis por parte do responsável. Diversas notas fiscais com rasuras evidenciam adulteração de documentos, irregularidade não tolerada por este Tribunal.

A alegação de que os gastos objetivaram o atendimento do Legislativo como um todo não é suficiente para afastar os demais desacertos na documentação, pormenorizadamente caracterizados pela



auditoria. Assim, o total das despesas identificadas nos autos (R\$.12.661,53) deve ser ressarcido aos cofres da municipalidade.

Acresce que, conforme apurado pela fiscalização, o subsídio do Presidente extrapolou o limite de 20% dos vencimentos dos Deputados Estaduais (R\$.1.927,08), estabelecido no art. 29, inc. VI, letra “a”, da CF (introduzido pela EC nº 25/00), no período de julho a dezembro.

**TC-1573/06 – Cons. Rel. Edgard Camargo Rodrigues – Sessão da 1ª Câmara de 19/8/08 – DOE de 27/8/08, págs. 63/68. A E. Câmara, nos termos do art. 33, inc. III, “b” e “c”, da LC 709/93, julgou irregulares as contas da Câmara Municipal local, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal, com recomendações, mediante ofício.**

**Decidiu, ainda, condenar o Responsável pelas contas à devolução das importâncias mencionadas no referido voto, devidamente atualizadas, cabendo-lhe comprovar o recolhimento a esta Corte de Contas no prazo de trinta dias. Na inércia, expedir-se-á o correspondente título executivo a favor da Fazenda Municipal, nos termos do § 3º do art. 71 da CF. Após o trânsito em julgado, cópia da decisão será encaminhada ao Ministério Público Estadual para o que eventualmente couber.”<sup>17</sup>**

---

<sup>17</sup> MILAGRES, Adélia da Silva, Responsável pela Elaboração do Capítulo de Jurisprudência Municipal e Estadual. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nº 124. 1º Semestre de 2010. Página 182.

## 2 - Função Opinitiva

### “PRESTAÇÃO DE CONTAS

#### CONVÊNIO PARA A COOPERAÇÃO TÉCNICA E OPERACIONAL A FIM DE REALIZAR OBRAS E SERVIÇOS EM ÁREAS E PRÉDIOS PÚBLICOS

- **Prestação de contas de Executivo Municipal**

(...) Despontam duas anotações que maculam todo o processado.

A mais grave, sequer negada pela Beneficiária, refere-se ao desvio de finalidade do recurso público para custear despesas com equipe de futebol profissional, atividade legalmente definida como empresarial. Nem lhe socorrem as alegações de amparo no Termo de Convênio; a uma porque não se confundem, como tenta fazer crer, os conceitos de desporto de competição ou de rendimento com desporto profissional; a duas por impedido o órgão concessor de deferir tal amparo em face da extrapolação dos limites definidos nos arts. 16 e 17 da LF nº 4320/64.

Ressalte-se que, alegadamente ciente da irregularidade pela atuação desta corte, a autoridade municipal fez instaurar Comissão de Sindicância “para apurar irregularidades e responsabilidade funcional, bem como para verificar a real ocorrência desse procedimento e, existindo, os valores exatos despendidos para esta finalidade”, pela Portaria nº 568/07, sem, contudo, informação de seus resultados, nos autos.

Mais, que a ocorrência motivou a abertura de Inquérito Civil nº 43/06-CID para *‘apuração de improbidade administrativa na celebração de convênios com o Grêmio para criação e manutenção de equipe profissional de futebol, bem como fornecimento de ônibus para transporte de torcedores’*, que culminou com a formalização do Termo de Ajustamento de Conduta constante dos autos.

A outra consiste, por um lado, no esvaziamento da finalidade social do convênio, com a exclusão das atribuições de *“administração e*

*desenvolvimento de atividades das escolas de iniciação esportiva*”, reduzindo-o a mera prestação de serviços e obras de ampliação e conservação de próprios públicos; e, por outro, na persistência dos repasses e aceitação de despesas àquele título, embora revogado o permissivo por Lei Municipal.

Tal situação, que vigeu na totalidade do período examinado macula irremediavelmente os repasses e a comprovação de despesas.

Até o efeito repristinatório buscado pela Lei Municipal nº 1673/07 milita em desfavor da matéria. Primeiro porque, à evidência, somente providenciado após a notificação procedida em 9/8/07, no intuito de dar suporte de legalidade a situação pretérita que se sabia irregular. Segundo por não se poder admitir, após vinte e um meses de vigência, a arguição de inconstitucionalidade de Lei, oriunda da autoridade a quem compete originariamente esse controle; tem poder de veto; e ciência das consequências da lei que sancionou e promulgou.

**TC-41104/06 – Cons. Rel. Edgard Camargo Rodrigues – Sessão da 1ª Câmara de 14/10/08 – DOE de 7/11/08, págs. 113/117. A E. Câmara julgou irregulares os repasses da Prefeitura ao Grêmio Recreativo e a comprovação de despesas, condenando-se os Responsáveis ao ressarcimento do erário e suspensão de novos recebimentos pela Beneficiária até que seja regularizada sua situação perante este Tribunal, nos termos dos arts. 30, incs. I e II, e 103 da LC nº 709/93.**

**Determinou, ainda, a remessa de cópias de peças dos autos ao Ministério Público, como previsto no art. 32 , parágrafo único, da referida Lei.”<sup>18</sup>**

---

<sup>18</sup> MILAGRES, Adélia da Silva, Responsável pela Elaboração do Capítulo de Jurisprudência Municipal e Estadual. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nº 124. 1º Semestre de 2010. Página 180.

### 3 - Função de Julgamento

- **“Contrato celebrado entre Executivo Municipal e Empresa, objetivando aquisição de materiais de construção para casas populares de conjunto habitacional.**

Os itens 10.5 e 14.5 do Edital impuseram a observância da padronização da qualidade “QUALIHAB” e que as propostas indicassem marcas também homologadas nesse programa, sob pena de desclassificação.

Essas exigências contrariam a Lei e podem conduzir à contratação de empresa diversa da que apresentou a proposta mais vantajosa.

Essa foi a razão pela qual a Deliberação TC-A-37755/026/99 do Tribunal (publicada na íntegra na edição nº 107 desta Revista, págs. 66/73) considerou descabida a exigência, consoante bem explicado nos autos do TC-36021/026/05 (...).

Essa indevida exigência concorreu, sem dúvida, para que o certame, embora envolvendo valor atraente e tendo por objeto atividade acirradamente disputada no mercado, tivesse *licitante único*, frustrando o objetivo preconizado pela Constituição e explicitado pelo art. 3º da Lei 8666/93.

É, pois motivo suficiente para comprometer a atuação administrativa e para decreto de irregularidade dos atos praticados.

Acresce que a situação se viu agravada diante de que a falta de comprovação da pesquisa de preços (Lei nº 8666/93, art. 43, IV) tenha ocorrido, realmente, em momento oportuno. No mais, a ausência de indicação de indexador contratual e data-base de reajuste (Lei nº 8666/93, art. 55, III) acentuam a irregularidade da licitação e do contrato.

Assim, não é necessário invocar outras irregularidades que tisanam os atos em exame.

Sobre a inabilitação de três empresas, cabe lembrar o que disseram os Órgãos Técnicos: “a inabilitação não está devidamente justificada e a Comissão, após o julgamento, deu ‘sumariamente’ provimento ao recurso”.

Também não é preciso apontar que a Empresa de Cimentos foi inabilitada por não apresentar certidão negativa de débitos estadual e municipal; a exigência extrapola a permissão legal, limitada à apresentação de certidão de regularidade fiscal, que será atendida, por exemplo, com a apresentação de certidão positiva com efeitos de negativa. O mesmo se dá com a constatação de que a Empresa de hidráulica foi inabilitada, entre outros motivos, porque não apresentou declaração de cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição. Embora se trate de mera declaração, a exigência é ilegal; a Constituição prescreve (art. 37, XXI) que o processo de licitação *“somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”*. Essa restrição (“somente”) é recorrente na Lei nº 8666/93. O art. 27 diz que “para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, “exclusivamente”, documentação relativa a...”. E o art. 30 insiste: “A documentação relativa à qualificação técnica “limitar-se-á”. Não há autorização legal para a exigência da referida declaração. A prova de regularidade perante a Fazenda bem pode ser feita mediante exibição de certidão positiva com efeito de negativa.

**TC-462/07 – Cons. Rel. Cláudio Ferraz de Alvarenga – Sessão da 1ª Câmara 14/10/08 – DOE de 7/11/08, págs. 113/117. A E. Câmara julgou irregulares a concorrência e o contrato, bem como ilegais as despesas decorrentes, determinando que se observe o quanto disposto no art. 2º, incs. XV e XXVII, da LC 709/93, ciente este Tribunal em sessenta dias das medidas adotadas.**

**Decidiu, ainda, diante da infração aos arts. 3º e 55, inc. III, da LF nº 8666/93 e 60 da Lei 4320/64, bem como do dano ao erário decorrente da falta de competitividade do certame, e atento ao valor do contrato, impor ao Sr. Prefeito multa no valor equivalente a 500 (quinhentas) UFESP’s, para recolhimento em trinta dias.”<sup>19</sup>**

---

<sup>19</sup> MILAGRES, Adélia da Silva, Responsável pela Elaboração do Capítulo de Jurisprudência Municipal e Estadual. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nº 124. 1º Semestre de 2010. Páginas 134/135.

#### 4 - Função Sancionadora

### “PRESTAÇÃO DE CONTAS

#### A FUNDAÇÃO PERTENCE AO ROL DAS ENTIDADES FISCALIZADAS POR ESTA CORTE

- **Prestação de contas de Fundação**

A questão relacionada à submissão da Fundação à fiscalização do Tribunal não é nova.

Como exposto, com minúcias, nos Acórdãos juntados aos autos, todas as contas anteriores a 1999 foram prestadas pela Fundação, auditadas por esta Corte e depois julgadas regulares.

Sem que qualquer alteração fática ou jurídica houvesse ocorrido, a Fundação resolveu que, a partir de 1999, não mais prestaria suas contas ao Tribunal.

As razões que invocou para tanto foram *exaustivamente* examinadas nos autos que trataram das contas dos exercícios seguintes, todas julgadas irregulares porque não prestadas: TCs-2565/026/99, 3280/026/00, 2027/026/02, 3643/026/03, 3502/026/05 e 3929/026/06.

Nos Acórdãos proferidos no pedido de exclusão da Fundação do rol de entidades sujeitas à sua fiscalização, esta Corte *esmiuçou*, ainda uma vez, os fundamentos do indeferimento do pedido.

Rebateu, um a um, todos os seus argumentos, afastando-os com apoio na Constituição e na legislação de regência.

Relatou os *imensos* aportes financeiros da Administração Estadual para formação do patrimônio da Fundação.

Demonstrou que, além dos recursos das empresas controladas pelo Estado, sua Secretaria da Fazenda ainda promove transferências de recursos à Fundação.

Nesse contexto, peço vênia para me reportar aos fundamentos longamente expostos nos votos referidos nos itens 1.4 e 1.8, *supra*, nos quais a inaceitável resistência da Fundação foi devidamente considerada.

Destaco, porém, que é firme a jurisprudência dos Tribunais brasileiros em que fundações da espécie estão sujeitas à fiscalização dos Tribunais de Contas (...).

A Fundação já tentou, várias vezes, perante o Poder Judiciário do Estado, se desligar da fiscalização deste Tribunal.

Em nenhuma delas obteve sucesso (...).

Os princípios estabelecidos pela Constituição Federal para a fiscalização exercida pelo E. Tribunal de Contas da União se aplicam, nos termos do artigo 75, aos Tribunais de Contas dos Estados.

Bem por isso, a Constituição Paulista define, para este Tribunal, a mesma atividade fiscalizatória dos bens e recursos públicos, como está explícito, sobretudo, em seus arts. 32 a 34.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (Lei Complementar estadual n. 709/93) prevê atividade fiscalizatória similar à outorgada pela legislação correspondente ao E. Tribunal de Contas da União.

A fiscalização da Fundação é *dever* que a constituição atribui a esta Corte.

As normas de fiscalização das quais reclama já existem há muito tempo. Anteriormente foram cumpridas. Não faz sentido que a Fundação pretenda, agora, impor ao Tribunal de Contas, Instituição com assento constitucional, a forma pela qual esta deve realizar suas atribuições constitucionais.

Mais do que ninguém, a Fundação conhece as normas que disciplinam a prestação de suas contas, tanto que as prestou, obtendo julgamento de regularidade, em relação a todos os exercícios anteriores a 1999.

A Fundação sabe, perfeitamente, como deve prestar suas contas.

Cabe ao Tribunal de Contas, e não a ela, disciplinar o serviço administrativo de auditoria, a fim de que a Instituição cumpra sua função constitucional.

Esses serviços estão há muito tempo disciplinados pelo Tribunal, como prescrito na Constituição Federal, art. 73, “*caput*”, combinado com o art.96, I.

Os procedimentos de fiscalização adotados pelo Tribunal são de conhecimento público. Foram amplamente divulgadas pelo Diário Oficial as Instruções Consolidadas TCESP nº 1/02, vigentes à época em que as contas em exame deveriam ter sido prestadas (...).

Essas Instruções estão atualizadas pelos arts. 276 a 299 das Instruções nº 1/07, também amplamente publicadas no Diário Oficial e inseridas no sítio eletrônico deste Tribunal.

Não é por não saber como deve proceder que a Fundação deixa de prestar contas a esta Corte.

Restrições à atuação desta Corte, como a Fundação pretende impor, ferem a Constituição (...).

Não faz sentido, portanto, pretender a Fundação que a atividade de fiscalização e controle de uma Instituição prevista na Carta Política do País fique condicionada à intermediação de determinada Secretaria de Estado, esta também, sujeita à fiscalização deste Tribunal.

Não faz sentido pretender a Fundação impor parâmetros à atuação de Instituição que tem o dever de fiscalizar o uso que faz de recursos de grande vulto que lhe foram transferidos pelo Estado.

A Fundação sabe que essa fiscalização sempre foi realizada com o devido cuidado, consoante normatização há muito vigente; foi o que aconteceu em todas as contas anteriores a 1999.

Pretender que se delegue à Secretaria de Estado fiscalizada pelo Tribunal de Contas atividade que a este conferiu a Carta Política, é, pois, atentar contra o sistema constitucional.

Por todos esses motivos, a omissão e resistência da Fundação em prestar contas a esta Corte caracteriza, em tese, improbidade administrativa, nos termos do art. 11, VI, Lei nº 8429/02 (...).

**TC-3993/04 – Cons. Rel. Cláudio Ferraz de Alvarenga – Sessão da 1ª Câmara de 16/9/08 – DOE de 1º/10/08, págs. 61/64. A E. Câmara, com fundamento no art. 33, inc. III, “a”, da LC nº 709/93, julgou**



irregulares as contas da Fundação, exceção feita aos atos pendentes de apreciação por este Tribunal, com alerta à Fundação.

Determinou, ainda, com fundamento nos arts. 36, parágrafo único, e 104, I e IV, da mesma Lei Complementar, *impor ao Diretor Presidente, responsável pelas contas, pena de multa, fixada no valor equivalente pecuniário a 2000 (duas mil) UFESPs, à vista do valor dos recursos públicos envolvidos, do dano potencial ao erário e da reiterada resistência no cumprimento do dever de prestar contas, devendo ser recolhido no prazo de trinta dias (destaque nosso).*

Determinou, também, sejam expedidos ofícios: ao Ministério Público, à Secretaria da Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social e a Secretaria Estadual de Saneamento e Energia, encaminhando-se cópia do Acórdão e das correspondentes notas taquigráficas, conforme os itens assinalados no relatório apresentado pelo Conselheiro Relator, na conformidade com o referido voto.

Determinou, ao final, que o expediente anexo, TC-3993/126/04, continue acompanhando estes autos.<sup>20</sup>

## 5 - Função Corretiva

### **“REAJUSTE DE PREÇO EM RAZÃO DA CONTRATADA TER OFERECIDO PREÇO INEXEQUÍVEL**

- **Termo de Aditamento concedendo reajuste para reequilíbrio do contrato, mediante elevação de preço unitário e alteração de cláusula contratual.**

A Contratada foi declarada vencedora do certame, sendo o contrato celebrado em 28/05/04. Em 1º/06/04, menos de um mês depois da

---

<sup>20</sup> MILAGRES, Adélia da Silva, Responsável pela Elaboração do Capítulo de Jurisprudência Municipal e Estadual. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nº 124. 1º Semestre de 2010. Páginas 239/240.

apresentação da proposta e apenas três dias da celebração do ajuste, a Contratada pleiteou realinhamento dos preços (...).

Mesmo que em menor percentual, o teor da cláusula primeira do termo de aditamento nº 1 estabeleceu o reequilíbrio do contrato, aumentando o preço unitário de R\$ 954,10 para R\$ 1.021,43, a partir de 3/06/04, com acréscimo superior a 7%.

Aumento tão acentuado, poucos dias depois da proposta e da celebração do contrato, exigiria prova cabal da ocorrência de circunstâncias imprevisíveis, afetando em percentual tão elevado o valor final do contrato.

Mas disso a Administração não fez prova aceitável. A manifestação constante dos autos não demonstra a ocorrência das condições a que o art. 65, II, “d”, da Lei nº 8666/93, suficientemente poderosa para justificar o elevado realinhamento dos preços de 7,06% e que escapassem da previsibilidade das partes.

Com efeito, o petróleo e os seus derivados costumam sofrer oscilações e flutuações de preços no mercado, portanto é um fato previsível e deve ser suportado pela Contratada. Ademais, não há notícia de que, naquele período, se registrasse aumento tal nos insumos que pudessem ter repercussão tão elevada nos preços pactuados.

*Tudo indica, como registraram os Órgãos Técnicos, que, na verdade, a Contratada, no conhecido jargão do mercado, “mergulhou”, oferecendo preço inexecutável para ganhar a licitação e depois obter, com a injustificada concordância da Administração, o reajuste e o acréscimo agora em exame. Que não tem respaldo legal.*

O 2º termo de aditamento estendeu a irregularidade praticada pelo 1º. Assim, é contaminado pelos defeitos do anterior, do qual é acessório.

**TC-17696/04 – Cons. Rel. Cláudio Ferraz de Alvarenga – Sessão da 1ª Câmara de 1º/7/08 – DOE de 16/7/08, págs. 25/28. A E. Câmara julgou irregulares os primeiro e segundo termos aditivos em exame, e ilegais as despesas decorrentes, acionando-se os incs. XV e XXVII do art. 2º da LC nº 709/93, ciente este Tribunal, em sessenta dias, das providências adotadas.**

**Decidiu, ainda, à vista do descumprimento do que prescreve o art. 65 da LF nº 8666/93, impor a cada uma das Autoridades que firmaram os instrumentos penas de multa no valor pecuniário correspondente a 500 (quinhentas) UFESPs, nos termos do artigo 104, inc. II, da LC nº 709/93 e à vista do dano causado ao erário.<sup>21</sup>**

## **6 - Função Consultiva**

### **“LIMITE PARA INTERPOSIÇÃO DE AÇÃO DE EXECUÇÃO**

- **Consulta formulada por Prefeitos, sobre limite para interposição de ação de execução, conforme estudo elaborado pela Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**

Os Prefeitos pretendem um pronunciamento desta Corte acerca da não execução de débitos fiscais inferiores a determinado valor, que não compense os custos da cobrança. O MM. Juiz da Vara da Fazenda Pública de São Vicente também considera relevante que esta Corte externar seu entendimento sobre o tema.

Considerando os gastos com a movimentação da Administração Pública, o mencionado estudo da Assessoria de Planejamento e Gestão do Egrégio Tribunal de Justiça aventa o limite mínimo R\$ 576,40 para execução e o Eminentíssimo Magistrado da Comarca litorânea, R\$ 1.100,00.

Os Senhores Prefeitos temem, no entanto, que eventual medida nesse sentido incida na proibição da Lei de Responsabilidade Fiscal no que concerne à renúncia de receita (...).

Como ressaltou, porém, Órgão Técnico, não compete ao Tribunal de Contas estabelecer valores ou fixar limites.

É assunto que diz respeito à situação específica de cada Município. Cabe a ele, depois de cuidadosa análise de suas peculiaridades, formular, responsabilmente, um juízo de adequação da medida que pretende

---

<sup>21</sup> MILAGRES, Adélia da Silva, Responsável pela Elaboração do Capítulo de Jurisprudência Municipal e Estadual. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nº 124. 1º Semestre de 2010. Página 132.

concretizar, convertendo-a previamente em lei, por envolver “arrecadação” e repercutir nos instrumentos de planejamento da gestão (Constituição, art. 48, I e II).

Foi o que fez a Prefeitura do Município de São Paulo. Depois de aprovação pela Câmara Municipal, promulgou a Lei nº 14800/08, que autorizou o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos de pequeno valor (igual ou inferior a R\$ 610,00), de natureza tributária e não tributária (...).

**TCs. 7667/08, 8668/08, 10733/08 e 356/08 – Cons. Rel. Cláudio Ferraz Alvarenga – Sessão do Tribunal Pleno de 26/11/08 – DOE de 4/12/08, págs. 91/95. O E. Plenário, na conformidade com as respectivas notas taquigráficas, em preliminar, conheceu da consulta e, quanto ao mérito, deliberou respondê-la no sentido de que o Prefeito, mediante lei que o autorize, poderá deixar de ajuizar ações ou execuções fiscais de débitos tributários e não tributários abaixo de determinado valor inscrito, cujo custo de cobrança se revele superior à importância do crédito em perspectiva, sem prejuízo do respectivo cancelamento quando sobrevier à prescrição, devendo esse valor ser fixado responsabilmente, depois de cuidadosa análise das peculiaridades do Município, não se distanciando de valores apurados pelo abalizado estudo.**

**Determinado, por fim, seja oficiado ao MM. Juiz da Vara da Fazenda de São Vicente e a todos os Prefeitos referidos no referido voto, encaminhando-se cópia do Acórdão e das correspondentes notas taquigráficas.”<sup>22</sup>**

---

<sup>22</sup> MILAGRES, Adélia da Silva, Responsável pela Elaboração do Capítulo de Jurisprudência Municipal e Estadual. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nº 124, 1º semestre de 2010. Página 127.

**7 - Função de informação****DELIBERAÇÃO****RESPONSABILIDADE PELO RESSARCIMENTO DE  
PAGAMENTOS INDEVIDOS, COM DANO AO ERÁRIO****TCA-43579/026/08**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, considerando que nos autos do processo TC-036818/026/07, sob a relatoria do excelentíssimo conselheiro Fulvio Julião Biazzi, em sessão do E. Tribunal pleno realizada em 26 de novembro de 2008, discutiu-se a responsabilidade pelo ressarcimento de pagamentos indevidos, com dano ao erário, e considerando, sobretudo, as disposições constitucionais aplicáveis, bem assim aquelas constantes do Título II, capítulo III, da LC nº 709/93, resolve editar a seguinte

*Deliberação:*

1 – a satisfação dos débitos resultantes das decisões do Tribunal de Contas cabe aos responsáveis definidos no art. 70, parágrafo único, da CF, art. 32, parágrafo único, da CE, e arts. 15, 36 e 39, da LC 709/93.

2 – não atendida a determinação do Tribunal para recolhimento do débito, expedir-se-á o correspondente título executivo em favor da Fazenda Pública, segundo previsão do parágrafo 3º do art. 71 da CF, cumprindo ao Órgão Administrativo competente adotar as providências necessárias à cobrança, judicial ou extrajudicial, no prazo que lhe for fixado, definindo responsabilidades segundo a Lei Civil.

DOE de 4/12/08, p. 67.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> MILAGRES, Adélia da Silva, Responsável pela Elaboração do Capítulo de Jurisprudência Municipal e Estadual. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nº 124, 1º semestre de 2010. Páginas 132/133.

## 8 - Função de Ouvidor

### AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO

• **Representação formulada por Presidente de Legislativo Municipal, informando possíveis irregularidades praticadas por Prefeitura, referente a convite, objetivando a aquisição de materiais de construção para serem utilizados na ampliação da Escola Municipal.**

Diversas foram as falhas constatadas pela Auditoria e outras tantas levantadas por Órgão Técnico. A Origem, apesar de chamada, não ofereceu quaisquer esclarecimentos acerca dos apontamentos efetuados.

Assim, remanescem sem explicações questões referentes a falta de caracterização e descrição dos materiais de construção a serem adquiridos; ausência de planilha de preços unitários dos materiais e de cronograma físico-financeiro da obra; inexistência de definição de prazo de execução das obras e publicação do termo de homologação; não demonstração da compatibilidade entre os preços contratados e os praticados no mercado; e emissão de nota de empenho com data anterior à adjudicação do contrato.

Igualmente graves os apontamentos relativos ao critério de julgamento estabelecido no Edital e o fato de que foram convidadas a participar do certame duas Empresas do mesmo grupo, cujos sócios são parentes e residem no mesmo local.

Portanto, explícito o comprometimento da competitividade da licitação.

**TCs- 28516/06 e 2634/06 – Cons. Rel. Renato Martins Costa – Sessão da 2ª Câmara de 29/4/08 – DOE de 7/5/08, págs. 50/56. A E. Câmara julgou irregulares o convite e as despesas decorrentes efetivadas através das Notas de Empenho constantes do TC- 2634/005/06, acionando-se o disposto no inciso XXVII, do art. 2º, da LC nº 709/93, uma vez que a Câmara Municipal local já adotou providências visando à apuração de responsabilidades, noticiada na própria representação.**

**Considerou, em consequência, procedente a representação objeto do TC-28516/026/06.**

**Decidiu, ainda nos termos do inc. II, do art. 104, da referida Lei Complementar, aplicar ao Ex-Prefeito do mencionado Município, multa no valor equivalente a 100 (cem) UFESPs, a ser recolhida na forma da Lei 11077/02.**

**Determinou, por fim, a expedição de ofícios ao Representante e ao Ministério Público, com encaminhamento da presente decisão.<sup>24</sup>**

## **9 - Função Normativa**

### **INEXECUÇÃO TOTAL DA AVENÇA**

**• Contrato celebrado entre Serviço de Água e Esgoto e Empresa, objetivando a contratação de empresa especializada para implantação de sistema de coleta e afastamento de esgoto e execução de obras civis da Estação de Tratamento de Esgoto, bem como o fornecimento parcial de materiais necessários a esses serviços.**

Os elementos de instrução evidenciam a inexecução total da avença, motivada pela Administração. O Departamento de Obras da Autarquia solicitou, em 3/8/06, a “suspensão ou cancelamento” do ajuste, devido a “não conclusão do processo de obtenção do licenciamento ambiental”. Parecer da Assessora-Chefe do Departamento de Assuntos Jurídicos, mesmo favorável, alerta que a extrapolação do prazo legal (inc. XIV do art. 78 da LF nº 8666/93) constitui motivo de rescisão.

Termo de aditamento nº 1/06 suspendeu a execução pelo período de cento e vinte dias contados de 16/10/06. Expirado o prazo em 12/2/07, persistiu a paralisação até 13/8/07. Inexistem informações posteriores nos autos, apesar de Notificação nesse sentido.

---

<sup>24</sup> MILAGRES, Adélia da Silva, Responsável pela Elaboração do Capítulo de Jurisprudência Municipal e Estadual. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nº 124, 1º semestre de 2010. Página 134.

Embora a extinção do ajuste, nos termos do inc. XIV do art. 78 da LF nº 8666/93, constitua faculdade deferida às partes e não impositivo legal mostra-se importante ressaltar o decurso de mais de dezoito meses da lavratura da avença original sem notícia de início das obras e serviços contratados.

A persistência dessa situação poderá ensejar, quando da retomada da execução, o comprometimento de sua economicidade, dada a eventualmente necessária recomposição do equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado.

Aliás, observa-se que, consultada sobre seu interesse em dar cumprimento ao contrato (Ofício 15/07), já pleiteou, a contratada, tal repactuação, recebendo parecer contrário do órgão jurídico da Autarquia, por ausência de comprovação do real impacto do alegado aumento de custos.

**TC-27459/07 – Cons. Rel. Edgard Camargo Rodrigues – Sessão da 1ª Câmara de 25/3/08 - DOE de 2/4/08, págs. 56/60. A E. Câmara julgou regular a Concorrência, o Termo de Contrato e o Termo Aditivo, com a recomendação proposta pela Auditoria.**

*À margem da decisão, recomendou, ainda, ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto que, em persistindo o interesse na manutenção do ajuste, atente, fielmente, à preservação da relação econômica alcançada pelo procedimento licitatório, em face dos preços de mercado, rescindindo-o, porém, sempre que a promoção de novo certame mostrar-se mais vantajosa à administração (destaque nosso).*

**Decidiu, por fim, diante da desatenção dada à notificação, impor ao Superintendente da Autarquia a pena de multa estipulada no inc. III do art. 104 da LC nº 709/93, fixada em valor equivalente a 200 (duzentas) UFESP's.<sup>25</sup>**

---

<sup>25</sup> MILAGRES, Adélia da Silva, Responsável pela Elaboração do Capítulo de Jurisprudência Municipal e Estadual. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nº 124, 1º semestre de 2010. Páginas 146/147.



## VII – POSSIBILIDADES DE RESULTADOS NA PRÁTICA

### 1 – Introdução

Preliminarmente cumpre lembrar que no livro “Tudo pelo Brasil”, às páginas 143/144, ao tratar de Rui Barbosa, Salomão Jorge escreve:

“Num artigo Projetos e Esperanças, publicado na “À Imprensa”, em 05-10-1898, eis como define a missão do jornalista , ou seja, a sua própria missão na prática da vida da imprensa:

- Fala-nos uma lenda hebraica, versificada por Longfellow, no anjo da oração, posto de guarda às portas do céu, a fim de arrecadar os rumores da terra, as súplicas, as queixas, os gemidos, que vão se convertendo em flores nas suas mãos, à medida que ele as oferece ao trono do Senhor. Já houve quem enxergasse nessa imagem idealização do papel de jornalista, a cujos ouvidos vão ter o pranto, as imprecações, os lamentos das vítimas da injustiça, para que ele, dia a dia, os submeta à consciência da humanidade.”

Após mais de seis (6) anos na atividade de Agente da Fiscalização Financeira temos segurança para afirmar que os profissionais que militam na atividade de fiscalização, sejam **agentes ou auxiliares**, também podem ser equiparados ao anjo do Senhor, pois levam os fatos ao conhecimento das autoridades competentes para que possam orientar a correção dos procedimentos ou falhas em prol da sociedade.

Para tanto os profissionais necessitam elaborar uma série de procedimentos para bem cumprir seu trabalho, como discorreremos a adiante.

Importante destacar parte do pronunciamento do Conselheiro Dr. Antonio Roque Citadini, ao iniciar os trabalhos da 11ª Semana Jurídica, em que cita os trabalhos dos agentes e auxiliares de fiscalização:

“É importante que se diga que são mais de 3.300 órgãos fiscalizados, os quais recebem, anualmente, a visita de agentes do Tribunal, para no

exame in loco analisarem os documentos de despesa e produzirem seu relatório, que é a peça inicial do processo de fiscalização.”<sup>26</sup>

## **2 – Planejamento do Trabalho**

### **2.1 – Leitura de Relatórios Anteriores**

Periodicamente o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo troca as equipes que fiscalizarão o Órgão, de forma a evitar a criação de vínculos.

Portanto, para o bom andamento do trabalho, o primeiro passo é a leitura dos três (3) últimos relatórios elaborados pelas equipes de fiscalização.

Assim, têm uma visão dos pontos fracos e fortes da Entidade, o que ajudará a planejar o trabalho.

### **2.2 – Leitura de Votos e Acórdãos dos Últimos Exercícios Julgados**

Para verificar o histórico da Entidade perante o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, leem os votos dos dois últimos julgamentos do Órgão, com atenção especial para os votos com recomendação ou que opinaram pela irregularidade.

Com base nestas informações, durante o trabalho, analisam se o Órgão corrigiu os procedimentos para sanar as falhas.

### **2.3 – Pesquisa junto aos sistemas informatizados AUDESP (Prefeituras e Órgãos Municipais) ou SIAFEM (Órgãos Estaduais)**

Os sistemas possibilitam uma análise e seleção prévia dos dados, para que possam balizar sua amostragem.

---

<sup>26</sup>CITADINI, Conselheiro Antonio Roque. A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Palestra de Abertura da 11ª Semana Jurídica no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo. Edição nº 129, jul a nov/2013. Página 66.

Importante esclarecer que o sistema SIAFEM permite consultas contábeis aos Órgãos Estaduais, enquanto que o sistema AUDESP faculta a análise e acompanhamento de Órgãos Municipais.

Sobre o AUDESP, o Conselheiro Antonio Roque Citadini explica:

“Importante ressaltar que o Tribunal desenvolveu um sistema eletrônico – AUDESP – pelo qual os jurisdicionados prestam, no decorrer do ano, informações periódicas sobre os registros diversos de suas receitas e despesas, possibilitando ao Tribunal analisar e tratar tais dados, resultando em conhecer o atendimento à legislação e às normas aplicáveis.”<sup>27</sup>

#### **2.4– Análise das peças de planejamento do Município**

De posse do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, verificam o planejamento do Município e de seus Órgãos para avaliar o cumprimento das metas propostas.

A propósito, Julio Cesar Manhães de Araujo, reforça a importância de análise das peças de planejamento, pois demonstram os objetivos que Poder Executivo deverá cumprir, conforme segue:

“É no ambiente das leis orçamentárias que se vão delineando os objetivos políticos da vertente que esteja momentaneamente no exercício do Poder, estabelecendo as linhas fundamentais da política a ser implementada nos próximos quatro anos, prevendo-se periodicamente regras sobre a feitura das leis de meios anuais, e culminando com a elaboração do diploma legal que irá disciplinar, no exercício financeiro, a execução dos recursos orçamentários disponíveis sem se perder de vista que a formatação periódica do orçamento deve necessariamente levar em consideração todo o ideário

---

<sup>27</sup> CITADINI, Conselheiro Antonio Roque. A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Palestra de Abertura da 11ª Semana Jurídica no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo. Edição nº 129, jul a nov/2013. Página 67

plasmado no texto constitucional, em ordem a se realizar concretamente a promoção das políticas públicas e dos valores constitucionais.

O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são os instrumentos normativos constitucionais de formatação positiva do fenômeno da execução orçamentária do Estado.

É no arranjo entre as previsões orçamentárias constantes desses diplomas legais que vai se materializando, em diversas etapas de concreção, a atuação estatal quanto à gestão de recursos.”<sup>28</sup>

### **3 - PROCEDIMENTOS**

#### **3.1 – Execução Orçamentária**

A Revista Veja, edição 2330, Ano 46, nº 29, de 17/07/2013, às páginas 52/54, publicou a matéria: **“NÃO ME ENGANA QUE EU NÃO GOSTO”**, da lavra do jornalista Pieter Zalis, cujo teor trata das promessas feitas pelo Executivo, inclusas no Orçamento Federal, mas não cumpridas.

Transcrevemos o seguinte trecho:

“Desde o início da onda de protestos no Brasil, o governo já anunciou a liberação de mais de 70 bilhões de reais do Orçamento da União, na tentativa de acalmar os descontentes. Sim, 70 bilhões – como se eles nascessem em árvores. Como sabem os Prefeitos, isso não ocorre. O Orçamento da União é uma peça fictícia montada com base em previsões – invariavelmente otimistas demais – de arrecadação e crescimento do PIB. Quando a realidade desaba sobre ele, a solução é passar a tesoura em obras e projetos, dado que itens como salários e despesas com a Previdência Social

---

<sup>28</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Página 225.

são intocáveis. É assim que a bolha dos bilhões imaginários desaparece no ar antes de virar hospitais, escolas, estradas e trilhos de metrô.”<sup>29</sup>

Por ilação entendemos que o Estado e os municípios fiscalizados são passíveis de apresentarem falha idêntica, portanto é de muita importância a comparação entre os valores “Orçado” e “Executado”.

Assim, verificam o Balanço Orçamentário e balancetes dos Órgãos, peças contábeis que permitem uma análise dos resultados apurados.

Manifestação de Julio Cesar Manhães de Araujo, corrobora a competência para execução do procedimento, “in verbis”:

“Todavia, quando as atividades inerentes à execução orçamentária, a gestão de recursos originários do Erário ou auferidos do cidadão mediante imposição tributária, dispõe a Corte de irrestrita competência para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, com relação à atuação desses órgãos, sem prejuízo da fiscalização levada a efeito junto às entidades político-administrativas, entidades da Administração indireta e órgãos públicos, como também sobre pessoas naturais ou jurídicas, submissas ao controle da Corte.”<sup>30</sup>

Ainda, acrescenta:

“O regular emprego dos recursos orçamentários é exigência inarredável do Estado Democrático de Direito, porquanto assegura que se implemente a mais ampla verificação acerca de emprego desses recursos, não só no que toca ao aspecto do emprego desses recursos, como também, no que tange à arrecadação, segundo o planejamento entre a arrecadação e o

---

<sup>29</sup> ZALIS, Pieter. NÃO ME ENGANA QUE EU NÃO GOSTO. Veja. São Paulo. Edição nº 2330, ano 46, nº 29, 17 jul 2013.

<sup>30</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Página 63.

emprego de recursos, com vistas a que se levem a efeito a evolução e a melhoria das condições de vida dos cidadão.”<sup>31</sup>

### 3.1.1 – Cumprimento das exigências legais

Outrossim, verificam-se o Município procedeu a realização de:

- Audiências públicas para debater metas fiscais;
- Audiências públicas para debater o Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual;
- Disponibilização das contas à população, ao longo do exercício;
- Divulgação em página eletrônica do Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, balanços do exercício, parecer do Tribunal de Contas do Estado, Relatório de Gestão Fiscal e Relatório Resumido da Execução Orçamentária;
- Publicação e divulgação do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária;
- Encaminhamento à União das informações alusivas às contas do ano anterior;
- Divulgação dos Tributos Arrecadados;
- Publicação trimestral das receitas e despesas relativas à Educação;
- Realização de audiências quadrimestrais da Saúde; e
- Publicação dos valores dos subsídios e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

Com referência a publicidade dos dados, Julio Cesar Manhães de Araujo, destaca:

“A publicidade é uma exigência da divulgação oficial dos atos praticados por aqueles que administram recursos públicos.

---

<sup>31</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Páginas 92/93.

Como *Administração pública* tem o significado de administrar bens públicos em público, nada mais justificado que não existam atos, segmentos ou atividades que sejam secretos, escondidos ou sonegados ao conhecimento da sociedade, e nem muito menos ao órgão de controle externo.”<sup>32</sup>

### 3.2 – Análise dos Resultados

Em entrevista à Repórter Malu Gaspar, veiculada na Revista Veja, o Matemático e empresário, proprietário do Banco BTG Pactual, respondeu:

“Pergunta: **Instrumentos como contabilidade criativa, com o governo inflando o superávit artificialmente, são aceitáveis?**

Resposta: Não são aceitáveis nem necessários. Na minha opinião, não haveria nada de errado se o governo dissesse que precisa gastar mais para dar um empurrão na economia. Mas o país tem feito muita confusão nessa seara. Outro dia mesmo **o governo reafirmou o compromisso com o superávit de 2,3% do PIB e deixou todo mundo satisfeito. Dias depois, ficamos sabendo que o Tesouro estava recebendo dividendos do BNDS para cumprir essa meta. Ora, esse tipo de coisa tira toda a credibilidade. Assim fica difícil defender o país perante os investidores (destacamos).**”<sup>33</sup>

A equipe analisa os resultados do Órgão, os quais indicam no relatório de forma a subsidiar as decisões dos Julgadores.

Este procedimento é de muita importância, pois poderá indicar operações contábeis que “distorçam” resultados apresentados.

Ao analisarmos a resposta do empresário André Esteves retro mencionada, notamos a importância das Demonstrações Financeiras mostrarem a realidade dos

---

<sup>32</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Página 257.

<sup>33</sup> Esteves, André. Entrevista à Repórter Malu Gaspar. Veja. São Paulo. Edição nº 2331, ano 46, nº 30, 24 jul 2013. Páginas Amarelas, página 17.

Órgãos, o que reforça a importância da fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Por exemplo: Considerando o resultado financeiro apurado (valor da diferença entre ativo e passivo financeiro), verifica-se se a Prefeitura possui liquidez em face aos compromissos de curto prazo.

### **3.2.1 – Parecer do Conselho Fiscal**

No caso de Institutos de Previdência Social, Fundações e Empresas de Economia Mista, ao analisar as peças contábeis, verificam também o Parecer do Conselho Fiscal, especialmente se há alguma ressalva às Demonstrações Financeiras.

### **3.2.2 – Parecer do Conselho de Administração/Curador**

Nos casos aplicáveis, por exemplo: Institutos de Previdência, a fiscalização analisam o parecer do Conselho de Administração/Curador, especialmente no que se refere a aprovação das Demonstrações Financeiras.

### **3.2.3 – Livros e Registros**

Também, verificam a boa ordem e cumprimento das formalidades legais dos livros e registros.

Julio Cesar Manhães de Araujo destaca sua importância:

“A fiscalização levada a efeito com relação a este aspecto visa sindicat os registros contábeis, verificando a regularidade e a correção técnica da escrituração, a legitimidade dos atos e fatos que ocasionaram lançamentos, e a formalização da documentação que acabe por ocasionar a liberação de recursos (ou que tenha a virtualidade de ocasionar essa



liberação de recursos), com a finalidade de se aquilatar a segurança e a eficiência do sistema de controle interno.”<sup>34</sup>

### **3.3 – Fiscalização de Receitas e Despesas**

Importante que os Órgãos indiquem os resultados reais em seus demonstrativos, inclusive para que a população acompanhe a situação de seu município.

Assim, analisam documentos e informações referentes a ingressos de numerários e inerentes a gastos e investimentos para comprovar que os dados constantes das Demonstrações Financeiras reflitam a realidade financeira da Entidade.

Nesta ocasião verificam, entre outros tópicos, a correta aplicação do numerário arrecadado nos fins previstos.

Julio Cesar Manhães de Araujo, destaca a importância do procedimento:

“No entanto, a atuação dos Tribunais, assume papel de destaque a partir do momento em que, formatado normativamente o destino legal dos recursos públicos, passa a exercer o controle da execução do orçamento, se prestando a verificar não só a obediência do emprego dos recursos aos vetores previstos na Constituição de 1988, onde se estabelecem percentuais e atividades que têm que receber necessariamente recursos orçamentários, mas também, em tudo o que interesse à execução do orçamento e ao desempenho da atividade administrativa do Estado, em tudo o que toca ao fenômeno orçamentário em si, mas também quanto á observância das normas administrativas previstas em plano legal ou administrativo, que cuidem de disciplinar a forma de se executar a atividade administrativa.”<sup>35</sup>

Também, reproduz o posicionamento de Aliomar Baleeiro, a saber:

---

<sup>34</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Página 238.

<sup>35</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Página 228.

“Sobre o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas neste cenário, Baleeiro assevera que

*O Tribunal de Contas, no Brasil, é o órgão que se manifesta, não só no interesse da moralidade administrativa, mas também no da preservação dos objetivos pretendidos pelo Congresso quando autorizou despesas e receitas. [...] De nada valeria a competência do Poder Legislativo para aceitar ou rejeitar o programa de governo, autorizar ou vedar receitas ou despesas, se não tivesse meios e órgãos técnicos de fiscalização da execução orçamentária.”<sup>36</sup>*

Ainda,

“É por meio desta fiscalização que se manifesta a atuação da Corte no sentido de se verificar a adequação dos meios empregados para a arrecadação e se foram observadas as medidas apropriadas para que se procedesse ao registro dos ativos financeiros, bem como, se foram observadas as normas aplicáveis à oneração do Tesouro, quanto à execução da despesa, principalmente quanto à observância do que toca à correção da autorização, ordenação e empenho das despesas, com sua liquidação, pagamento e registro, tendo por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.”<sup>37</sup>

E mais,

“Essa vertente possibilita aos Tribunais de Contas verificar se os planos de Governo estão sendo implementados sem desvio de finalidade,

---

<sup>36</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Página 229.

<sup>37</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Página 239.

impedindo-se que os recursos reservados para um determinado projeto ou atividade sejam ilegalmente aplicados em outras despesas , sem que haja autorização orçamentária nesse sentido.”<sup>38</sup>

### 3.3.1 – Renúncia de Receitas

Outro ponto importante é a verificação do montante e do critério de renúncia de receitas, para confirmar o cumprimento das diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como da isonomia para sua concessão.

Por exemplo: a anistia de dívidas com valor menor que o custo para o seu recebimento.

Ao tratar da renúncia de receitas, Julio Cesar Manhães de Araujo cita:

“Quanto à fiscalização da renúncia de receitas, o art. 257, do RITCU estabelece que a fiscalização da renúncia de receitas se dará, preferentemente, mediante auditorias, inspeções ou acompanhamentos nos órgãos supervisores, bancos operadores e fundos que concedam, gerenciem ou utilizem recursos decorrentes das aludidas renúncias, sem que isso prejudique a tomada ou prestação de contas dos mesmos, sendo certo que a fiscalização tem por escopo aferir a legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade das renúncias, além do real benefício socioeconômico.”<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Página 241.

<sup>39</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Página 277.

### **3.4 – Acompanhamento da Dívida Ativa**

Para acompanhar o desempenho e a eficiência da cobrança das dívidas pela Prefeitura Municipal, analisam a situação da dívida ativa em relação ao acompanhamento das inscrições e o recebimento durante o ano.

Com base nos dados verificam a eficiência da cobrança, bem como o montante que inscreveram no ano e as medidas adotadas para recebimento dos valores.

### **3.5 – Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal**

Analisam o cumprimento dos limites e condições estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a verificar sua observância pelos Órgãos.

Necessário destacar que ao atentar que há perspectiva de descumprimento no decorrer do exercício, a Fiscalização alerta o Órgão, para que providencie as correções pertinentes.

A propósito, no capítulo em que trata da Responsabilidade Fiscal, Julio Cesar Manhães de Araujo, comenta:

“Com efeito, não se pode continuar a demonizar-se organismos internacionais como se fossem órgãos voltados a causar a desgraça humana. É elucidativo invocar-se o histórico sustentado por Mileski quando aponta que o Fundo Monetário Internacional, quando adotou a Parceria para o Crescimento Sustentável da Economia Mundial – *Partnership for Sustainable Global Growth*, ratificada em Hong Kong em 1997, asseverou que a transparência fiscal representaria “importante contribuição à causa da boa Governança, pois promoveria um debate público mais bem informado sobre a concepção e os resultados da política fiscal, ampliaria o controle sobre os governos no tocante à execução dessa política e, assim, aumentaria

a credibilidade e compreensão das políticas e opções macroeconômicas por parte do Público”.<sup>40</sup>

### **3.5.1 – Acompanhamento do Último Ano de Mandato**

Sempre há a possibilidade do administrador público querer realizar “grandes feitos” em seu último ano de mandato, com vistas a próxima eleição, especialmente porque, no caso de não reeleição, a conta ficará para seu sucessor.

Desta forma o Tribunal de Contas do Estado, acompanha suas despesas, com especial enfoque nos últimos meses, para coibir tal procedimento.

#### **3.5.1.1 - Disponibilidade Monetária para quitação de despesas empenhadas e liquidadas nos últimos quadrimestres**

Verificam se no final do exercício havia disponibilidade financeira suficiente para quitar as despesas firmadas nos dois últimos quadrimestres.

#### **3.5.1.2 – Controle com os gastos de Pessoal**

Acompanham os gastos de pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias de mandato, para evitar contratação excessiva de funcionários, bem como acréscimos de remuneração em percentual superior a taxa de reposição anual.

### **3.6 – Aplicação no Ensino**

A Constituição Federal estabelece o percentual mínimo incidente sobre suas receitas na área de educação.

---

<sup>40</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Página 380.

Mas, não se limitam a comparar índices, pois selecionam despesas por amostragem e verificam se realmente tem relação e aplicação na área de ensino, inclusive com a propositura de glosas por despesas impróprias ou não efetivadas no prazo hábil.

Neste mesmo sentido, também, analisam a aplicação correta do FUNDEB.

### 3.6.1 - Operacionalidade

Importante destacar que a preocupação do Brasil com a educação é secular, vez que a primeira Constituição Imperial (1824), já previa este direito à população conforme ensina Julio Cesar Manhães de Araujo:

“Embora a Constituição mexicana tenha precedido temporalmente à da Alemanha, normalmente se empresta maior relevo a Constituição tedesca pelo fato de haver logrado maior projeção no aspecto internacional, enquanto que a Constituição do México não produziu grandes reflexos no cenário internacional. Nesse sentido, KIST, Dario José, O Estado Social e o surgimento dos Direitos Fundamentais de Segunda Geração, **Revista da Ajuris**, n. 80, p. 95-6, 2000. Registre-se, ainda, que o fenômeno da previsão tópica em textos constitucionais de normas que assegurem direitos sociais é anterior ao dos exemplos sempre invocados das Constituições de Weimar e mexicana. Um exemplo fala por todos: **a Constituição Imperial do Brasil, de 1824, já previa o direito à educação, típico direito de natureza social em momento muito anterior ao das duas Constituições do século passado** (destacamos).”<sup>41</sup>

Outrossim, cumpre recordar que o Imperador D. Pedro II, homem interessado na educação, costumava comparecer em escolas, sem prévio aviso, para assistir aulas e avaliar a sua qualidade.

---

<sup>41</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Página 224, nota 523.

Neste sentido, efetuam procedimento semelhante, pois pesquisam índices de avaliação de resultados, visitam escolas e, se necessário, procedem a pesquisas qualitativas para auferir a qualidade.

### **3.7 – Aplicação na Saúde**

A Constituição Federal, tal qual para o ensino, estabeleceu o percentual mínimo incidente sobre suas receitas para aplicação.

Mas, não se limitam a comparar índices, pois selecionam despesas por amostragem e verificam se realmente tem relação e aplicação na área de saúde, inclusive com a propositura de glosas por despesas impróprias ou não efetivadas no prazo hábil.

#### **3.7.1 - Operacionalidade**

Frequentemente há denúncias de carência de atendimento na área da saúde, de forma que é imprescindível a atenção dos agentes de fiscalização nesta área.

Assim, visitam hospitais, Unidades Básicas de Saúde – UBS e Unidades de Pronto Atendimento - UPA e, se necessário, procedem a pesquisas qualitativas para auferir sua qualidade.

Não obstante, verificam o controle dos horários de atendimento pelos profissionais da área, de forma a verificar o cumprimento da jornada.

### **3.8 – Aplicação na melhoria das condições de trânsito**

O artigo 320 do Código Brasileiro de Trânsito determina a aplicação da receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito, e o depósito mensal do percentual de cinco por cento (5%) deste valor arrecadado será depositado na conta de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito.

Assim, verificam, por amostragem, a correta aplicação no numerário, nos moldes da determinação legal, bem como o correto recolhimento ao Fundo competente.

### **3.9 – Aplicação na infraestrutura de transportes**

A União entrega parte da arrecadação de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE), aos Estados, o qual repassa parte aos Municípios, com a obrigatoriedade de ambos aplicarem-na em financiamento de programas de infraestrutura de transportes, por força dos artigos 1º-A e 1º-B da Lei 10.336/2001.

Assim, verificam a correta aplicação numerário por meio de análise documental selecionada por amostragem e, se necessário, pela verificação de obras.

### **3.10 – Aplicação dos Royalties**

O Estado e Municípios recebem compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, por força do artigo 8º da Lei 7.990/89.

Porém, o artigo veda a aplicação dos recursos em pagamento de:

- Dívida, exceto as firmadas com a União e suas entidades; e
- O quadro permanente de pessoal, salvo as decorrentes do custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive remuneração a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

Outrossim, os recursos originários das compensações financeiras, também, podem ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência.



Desta forma, observam em que os Órgãos aplicaram o valor da compensação.

### **3.11 – Precatórios**

#### **3.11.1 – Pagamento dos Precatórios**

Preliminarmente, necessário esclarecer que há três situações possíveis:

- a) Órgão com os precatórios regularmente em ordem de pagamento;
- b) Órgão que optou por pagamento anual; e
- c) Órgão que escolheu o critério de pagamento mensal com base na Receita Corrente Líquida.

##### **a) Órgãos com os precatórios regularmente em ordem de pagamento**

Neste caso os precatórios a pagar serão somente os exigíveis no exercício.

Assim, verificam a correta inclusão dos valores na Lei Orçamentária Anual – LOA, sua contabilização adequada e os pagamentos efetivos.

##### **b) Órgão que optou pelo pagamento anual**

O valor a pagar no exercício será o equivalente a  $1/X$ , onde “X” é número de anos faltantes para completar o termo final para quitação dos precatórios, no máximo de quinze (15), nos moldes da opção efetuada pelo Órgão no da Emenda Constitucional nº 62/2009, do total de precatórios devidos, vencidos e a vencer.

Todavia, há que considerar o julgamento de inconstitucionalidade do parcelamento pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, bem como a proposta do Eminentíssimo Ministro Dr. Luís Fux que mantém o regime até 2018.

Posto isto, verificam primeiramente se o Órgão depositou corretamente o valor devido junto ao Colendo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Não obstante, analisam a situação que o Órgão enfrentará caso o Plenário do Colendo Supremo Tribunal Federal ratifique o voto do Ínclito Ministro Luís Fux, pois haverá uma sensível redução no prazo para pagamento, com aumento do valor das parcelas devidas.

### **c) Órgão que escolheu o critério de pagamento mensal com base na Receita Corrente Líquida**

O valor a pagar no exercício será o equivalente ao percentual determinado pela Emenda Constitucional nº 62/2009, sobre a Receita Corrente Líquida.

Todavia, há que considerar o julgamento de inconstitucionalidade do parcelamento pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, bem como a proposta do Eminente Ministro Dr. Luís Fux que mantém o regime até 2018, que poderá provocar a necessidade de um significativo aumento da alíquota para cumprimento do prazo.

Posto isto, a fiscalização verifica primeiramente se o Órgão depositou corretamente o valor devido junto ao Colendo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Para tanto confere também a base de cálculo considerada com os valores constantes nos Demonstrativos Contábeis.

Não obstante, analisa a situação que o Órgão enfrentará caso o Plenário do Colendo Supremo Tribunal Federal ratifique o voto do Ínclito Ministro Luís Fux, pois haverá necessidade de sensível aumento da alíquota aplicada sobre a receita corrente líquida, para cumprimento do prazo fixado.

### **3.11.2 – Contabilização e Controle dos Precatórios Devidos**

Primeiramente, apuram os precatórios pendentes de pagamento, com base no “site” do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Mapa Orçamentário de Credores elaborado pelo DEPRE (Departamento do Colendo Tribunal de Justiça do

Estado de São Paulo que expede e controla os precatórios), e nos precatórios expedidos pelas Justiça Federal e do Trabalho.

Depois, confrontam os dados com os registros do Órgão para constatar a eficiência do controle e o correto registro contábil do passivo.

Não obstante, analisam o registro dos valores depositados, ainda não utilizados pelo Egrégio Tribunal de Justiça para quitação dos precatórios, vez que a medida que os paga deve informar as Entidades sobre em quais obrigações aplicou o valor depositado por força da Emenda Constitucional nº 62/2009, para confirmar sua exatidão.

#### **3.11.2.1 – Registro dos Ofícios Requisitórios de Pequeno Valor**

Como os valores de pequena monta são objeto de Ofícios Requisitórios que têm prazo curto para cumprimento (até noventa dias), geralmente sua quitação ocorre no próprio exercício.

Porém, há casos em que chegam ao final do ano e são quitados somente no exercício seguinte, de forma que, neste caso, devem ser registrados como obrigações.

Posto isto, também verificam sua correta contabilização.

#### **3.11.3 – Precatórios a Receber**

Os Órgãos também propõem ações em face de outras Prefeituras e do Governo Estadual, que originam precatórios a seu favor.

Pelo “site” do Colendo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, apuram a quais precatórios e de quem o Órgão tem o direito a receber.

Após, analisam os registros contábeis e controles referentes aos precatórios a que o Órgão tem direito, para confirmar sua exatidão.

### 3.12 – Licitações

Para evitar fraudes, selecionam licitações, para as quais, além de verificar formalidades exigidas pela legislação, especialmente a Lei 8.666/1993, analisam o edital para confirmar a inexistência de cláusulas restritivas, que houve ampla publicidade e participação de vários interessados e a compra ou contratação de serviços com melhor economicidade.

Com referência a necessidade da licitação, bem como da possibilidade da contratação direta, Julio Cesar Manhães de Araujo, se expressa:

“Se o administrador realiza qualquer dos negócios jurídicos sem que previamente licite o objeto, se expõe, em tese, à possibilidade de responsabilização, inclusive de ordem criminal, tendo-se em vista a não realização do certame licitatório. Exposto seu ato ao crivo do Tribunal, este pode aplicar as sanções cabíveis ao administrador, sem prejuízo da responsabilização civil e criminal sobre o fato.

Todavia, se comprovado que o administrador, em virtude de óbice intransponível não pôde levar a efeito a licitação, e não tendo se verificado dolo ou culpa do agente, e dada a incontestável premência da situação de fato que tinha que resolver e não o problema que tinha que debelar, optou pela contratação direta, é de ressaltar que, nessa situação hipotética, o valor que fora pago pela Administração se ateu rigorosamente ao valor usual de mercado, a respeito de uma contratação dessa natureza. Evidentemente, nesse caso não é de estilo sua punição.”<sup>42</sup>

Ainda, cita:

#### “6.6.10 Fiscalização sobre licitações e contratos administrativos

Inegavelmente, este é um dos capítulos mais *dramáticos* e sensíveis da atuação do Tribunais de Contas, por ser o mais apto à ocorrência de

---

<sup>42</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Página 244.

irregularidades, falhas, ilegalidades e atos de corrupção de toda sorte, praticados pelos atores desses atos, com a participação não só de servidores públicos, como também, de licitantes.

Com efeito, é nas licitações e nos contratos administrativos que a Administração interage com a iniciativa privada, indo buscar no mercado privado – embora fortemente influenciada pelo manancial normativo do direito público – aquilo que não pode obter via seus próprios instrumentos.

A licitação pode ser compreendida como um procedimento administrativo eminentemente ditado por regras claras e específicas (visando reduzir quase a zero a liberdade do administrador na condução do procedimento) editadas, o signo do direito público, visando legitimar uma eventual contratação que seja de interesse coletivo.”<sup>43</sup>

Por sua vez, o Dr. Sérgio Ciquera Rossi, em profícuo artigo, sobre licitações, inexigibilidades, dispensas e contratações, explica:

“Disso se extrai que o edital deve ser claro, objetivo e preciso. Contudo, assim não tem sido. A prova inequívoca dessa afirmação está nos quase 1.500 processos versando sobre o exame prévio dos editais – artigo 113 da Lei 8.666, de 1993 – examinados pelo Plenário da Corte de Contas Paulista durante o ano de 2012. Assinale-se a preocupação, diante do crescente número desses processos a cada ano, bastando sejam comparados os últimos 3 (três) exercícios.

...

Na fase de preparação do edital, a identificação excessiva de especificação técnica do objeto, memorial descritivo ou projeto básico pode favorecer determinado fornecedor ou grupo de fornecedores. Não que o projeto básico ou memorial descritivo não deva ser suficientemente detalhado, mas não com a inclusão de equipamentos ou de requisitos que possam restringir ou diminuir o interesse de participação.

Indesejáveis, também, prazos de entrega demasiadamente exíguos

---

<sup>43</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Página 363.

criando a possibilidade de vantagem a licitante interessado que, por qualquer razão, tenha tido conhecimento ou acesso antecipado a informações. Fato, aliás, razoavelmente comum.

...

Na fase da execução do contrato, depara-se às vezes com redação inovadora em relação àquela apresentada com o edital, criando condições diversas das inicialmente previstas. Era comum a exigência do recolhimento da garantia contratual, depois permitido o seu parcelamento.

Comum, também, a falta de precisão dos quantitativos medidos na execução, causando diferenças entre o executado e o pago, fazendo imprescindível o acompanhamento permanente da execução da obra ou serviço seguido da homologação de parte da autoridade superior.

...

Dedicando-se alguma atenção ao preceito transcrito, vê-se que a dispensa de licitação por emergência só se ampara quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo.

Não há emergência – salvo casos de absoluta força maior, como o estado de calamidade pública – sempre que o fato ou necessidade sejam previsíveis.

...

Essas são algumas dentre tantas outras causas determinantes de irregularidades em processos de licitações ou dispensas e cuja repetição tem motivado prejuízos de toda ordem à Administração que, de sua parte, há de encontrar meios de melhor aparelhamento da máquina administrativa, aperfeiçoando-a de maneira a implantar um sistema hígido de contratações que afaste de vez o “excesso” de cuidados na elaboração de editais ou o “descuido” no enquadramento das dispensas, sob pena de enveredar-se sobre dúvidas de procedimento que podem decorrer da falta de fundamentação legal”<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> ROSSI, Sérgio Ciquera. EXPERIÊNCIA DO CONTROLE EXTERNO NA FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo. Edição nº 129, jul a nov/2013. Páginas 74, 76 e 77.

### 3.12.1 – Exame Prévio de Editais

Para garantir a eficácia de decisões e evitar gastos e procedimentos que poderão resultar em irregularidades, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, mediante provocação, analisa o edital e procede ao julgamento, com as determinações e recomendações cabíveis.

Cumprе destacar que hoje tal procedimento é realizado eletronicamente, com a consequente agilização do processo e seu resultado.

A propósito, o Conselheiro Antonio Roque Citadini se pronunciou sobre o tema nos seguintes termos:

**“O Exame Prévio dos Editais como primeiro ponto.**

Conforme autoriza a Lei nº 8.666/93 – que é conhecida como a Lei de Licitações – qualquer licitante ou cidadão pode representar ao Tribunal de Contas arguindo irregularidades ou ilegalidades que entenda estarem contidas em edital lançado à praça pelos órgãos públicos.

...

Estas representações contra editais são recebidas e tratadas como processo eletrônico, com as vantagens que o sistema oferece, da facilidade de acompanhamento, da transparência para as partes envolvidas.

*O exame prévio é um processo de rito sumário, como já afirmei, de trâmite rápido, de duração média inferior a 30 dias, apesar de sua quantidade, já que a média mensal, neste ano de 2013 supera a 100 processos julgados no Plenário.*

Cabe ressaltar que já decidiu o Supremo Tribunal Federal pela legitimidade do Tribunal de Contas para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.”<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> CITADINI, Conselheiro Antonio Roque. A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Palestra de Abertura da 11ª Semana Jurídica no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo. Edição nº 129, jul a nov/2013. Página 67

### 3.12.2 – Dispensas e Inexigibilidades

Evidentemente, há casos em que a legislação prevê dispensa de licitação ou inexigibilidade (quando a execução é pessoal, por exemplo, como no caso do artista consagrado).

Neste caso, confirmam sua legalidade, cumprimento de formalidade, se a justificativa é plausível e a publicidade do procedimento..

### 3.13 - Contratos

Analisa os contratos para verificar as cláusulas, inclusive sua coerência com o edital, o cumprimento da garantia e sua execução conforme citaremos adiante.

O Conselheiro Antonio Roque Citadini ao tratar das licitações e contratos, menciona:

“A documentação das licitações e dos contratos celebrados por toda a administração pública dos municípios jurisdicionados – *que são todos os do estado, com exceção apenas do da Capital* – é encaminhada no prazo regulamentar, ao Tribunal e ali forma um processo próprio, que recebe a análise da fiscalização, a qual produz um relatório para as considerações do Conselheiro.

...

O laudo, ou relatório, produzido pela área da fiscalização – Agentes e Auxiliares, com suas Chefias – é de um valor extraordinário porque se constitui na fotografia do que contém o processo, acompanhada da primeira análise técnica contida num relatório que apontará a regularidade e legalidade ou não dos atos praticados pela administração e que será objeto de julgamento.

...

E neste ponto cabe considerar que enquanto no processo que abriga o contrato, o objetivo da fiscalização é verificar a conformidade do edital com



a legislação e do contrato com o edital; no processo de acompanhamento da execução o que importa é saber se a execução guarda conformidade com o contratado.

Em determinados processos, como por exemplo, os de contratos de gestão de hospitais, e os de contratos de concessões, não é suficiente a verificação da conformidade, pois há interesse que haja o registro do resultado para a sociedade, advindo daquela contratação.<sup>46</sup>

### **3.14 – Execução Contratual**

#### **3.14.1 – Visita a obras**

Pela verificação física de obras, além de comprovarem a efetiva aplicação do dinheiro público, coíbem o descumprimento da legislação, inclusive trabalhista, e eventualmente podem propor o encaminhamento de informações ao Ministério Público.

Neste sentido, a reportagem da lavra do repórter Adriano Ceolin, veiculada na Revista Veja<sup>47</sup>, edição de 24/10/2012, corrobora a importância do procedimento, pois destaca que fiscais do Ministério do Trabalho descobriram a prática de trabalho similar ao escravo praticado por empreiteira responsável pela construção de residências do programa federal Minha Casa, Minha Vida, em seu canteiro de obra, localizado na cidade paulista de Americana.

#### **3.14.2 - Verificação de Serviços e Mercadorias**

De forma análoga, confirmam a execução de serviços, e o recebimento de mercadorias, pelo seu ingresso no almoxarifado, mediante análise dos controles.

---

<sup>46</sup> CITADINI, Conselheiro Antonio Roque. A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Palestra de Abertura da 11ª Semana Jurídica no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo. Edição nº 129, jul a nov/2013. Página 68.

<sup>47</sup> CEOLIN, Adriano. MINHA CASA, MINHA VIDA. Veja. São Paulo. Edição nº 2292, ano 45, nº 43,, 24 out 2012.

### **3.15 – Gerenciamento da Folha de Pagamento**

Com a atual competição pela gerência das contas de funcionários públicos, os Órgãos podem licitar para angariar fundos junto a instituições financeiras.

Assim, verificam se houve o procedimento, sua licitude, bem como do contrato.

### **3.16 – Execução de Serviços Públicos**

#### **3.16.1 – Abastecimento e distribuição de água**

Verificam se o Município realiza os serviços de abastecimento e distribuição de água de forma direta ou se este é feito por autarquia, empresa estatal ou empresa contratada.

No caso de realização dos serviços por empresa contratada, os funcionários do Tribunal de Contas analisam o contrato.

#### **3.16.2 – Coleta e tratamento de esgoto**

De forma análoga, constata-se se o Município realiza os serviços de coleta e tratamento de esgoto de forma direta ou se este é feito por autarquia, empresa estatal ou empresa contratada.

No caso de realização dos serviços por empresa contratada, analisam o contrato.

#### **3.16.3 – Coleta e disposição final de rejeitos e resíduos sólidos**

Também, constata-se se os serviços de coleta e disposição final de rejeitos e resíduos sólidos são executados de forma direta pelo Município ou por autarquia, empresa estatal ou empresa contratada.

No caso de realização dos serviços por empresa contratada, verificam o contrato.

Com referência a disposição final de resíduos constatam se o Município ou Consórcio de Municípios realizam o seu tratamento por meio de reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento energético, com o cumprimento da Lei Federal nº 12.305/2010.

### **3.17 – Contratos de Programa**

Por amostragem, verificam a regularidade da contratação.

### **3.18 – Recolhimento de Encargos**

#### **3.18.1 - INSS**

Verificam por amostragem os recolhimentos dos encargos devidos ao Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, com base na folha de pagamento do Órgão, de forma a constatar o cumprimento da obrigação.

Não obstante, verificam a existência de débitos anteriores, a existência de seu parcelamento e, neste caso, seu correto pagamento, bem como o correto registro contábil da obrigação.

#### **3.18.2 – FGTS**

De forma análoga ao recolhimento do INSS, verificam por amostragem os recolhimentos devidos a título de Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço, com base na folha de pagamento do Órgão, de forma a constatar o cumprimento da obrigação.

Não obstante, verificam a existência de débitos pendentes de recolhimento, a existência de seu parcelamento e, neste caso, seu correto pagamento, bem como o correto registro contábil da obrigação.

### **3.18.3 - PASEP**

Também, de forma análoga ao recolhimento do INSS, verificam por amostragem os recolhimentos devidos a título de PASEP, com base nos registros do Órgão, de forma a constatar o cumprimento da obrigação.

Não obstante, verificam a existência de débitos pendentes de recolhimento, a existência de seu parcelamento e, neste caso, seu correto pagamento, bem como o correto registro contábil da obrigação.

### **3.18.4 – PREVIDÊNCIA PRÓPRIA DO MUNICÍPIO**

Outrossim, de forma análoga ao recolhimento do INSS, constataam por amostragem os recolhimentos devidos a título da Previdência Própria do Município, com base nos registros do Órgão, de forma a constatar o cumprimento da obrigação.

Necessário destacar que verificam seu recolhimento nos prazos legais, ou com os encargos devidos em caso de atraso.

Não obstante, analisam a existência de débitos pendentes de recolhimento, a existência de seu parcelamento, bem como o correto registro contábil da obrigação.

Importante também destacar que no caso de parcelamento, analisam se houve termo escrito que estabeleça as obrigações, bem como o pagamento de suas parcelas em dia, como também a correspondência dos registros nas contabilidades dos Órgãos (ativo no Instituto de Previdência e Passivo nas Entidades Devedoras).

Ainda, confirmam se o município dispõe de Certificado de Regularidade Previdenciária.

### **3.19 – Subsídios dos Agentes Políticos**

Verifica a fixação dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais por Lei Municipal.

Também, analisam se os valores devidos aos Vereadores observam os limites legais.

Não obstante, pelas folhas de pagamento verificam a correção dos valores pagos.

### **3.20 – Declaração de Bens**

Confirmam a entrega de declarações de bens dos agentes políticos, devidamente lacradas, para o caso de necessidade de apuração da compatibilidade de seu aumento de patrimônio com seus rendimentos..

### **3.21 – Outras Despesas**

Com base nos registros contábeis, selecionam despesas mais relevantes e analisam a documentação pertinente para constatar sua regularidade e economicidade.

Por exemplo, no caso de gastos com combustível, verificam a forma de controle e sua pertinência com a quantidade de veículos utilizados pelo Órgão.

### **3.22 – Despesas Administrativas Realizadas Por Instituto de Previdência**

Seu limite corresponde a percentual calculado sobre os vencimentos dos Servidores Municipais.

Assim, constatam sua adequação, além da análise da natureza, necessidade e economicidade dos gastos realizados.

### **3.23 – Tesouraria**

Como primeiro passo, atentam para o correto registro contábil das disponibilidades.

Assim, confirmam os valores depositados junto aos bancos, com análise das conciliações bancária, com atenção para pendências antigas.

Também, consideram a aplicação do numerário em instituições bancárias oficiais e de investimentos em fundos seguros.

Não obstante, verificam a segregação do numerário destinado a saúde, educação, investimentos específicos, etc..., em contas especialmente destinadas para este fim.

### **3.24 – Almoxarifado**

Verificam o correto registro contábil dos materiais, testam os controles e procedem a contagens de mercadorias para verificar sua existência física, nos moldes e quantidades do registro.

### **3.25 – Bens Patrimoniais**

Confirmam o registro patrimonial dos bens junto às demonstrações financeiras, bem como verificam a existência física e as condições de utilização e conservação dos bens selecionados por amostragem.

Com referência ao controle dos bens, Julio Cesar Manhães de Araujo, menciona<sup>48</sup>:

“A fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas tem por objetivo avaliar a atuação administrativa em função da contabilidade, do emprego de

---

<sup>48</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Página 237.

recursos, da obediência ao que fora planejado, **bem como o controle dos bens patrimoniais** (destacamos), onde o sistema de fiscalização contábil, financeira, orçamentária exerce um acompanhamento não só da execução do próprio orçamento, mas também, de todas as atividades financeiras e administrativas da Administração pública, com um objetivo fundamental: *“viabilizar, por meio de conclusões decorrentes de uma ação continuada de controle, o julgamento das contas que devem ser prestadas pelos gestores públicos.”*<sup>49</sup>

Também, cita:

“É um aspecto relevante da fiscalização porquanto tem por objetivo impedir que, por meio da desídia, o patrimônio público, pereça em razão da falta de cuidado com a conservação, e também se evita que seja utilizado para fins diversos da finalidade legal a que se destinam.”<sup>50</sup>

### **3.26 – Transferência à Câmara dos Vereadores**

Verificam se o repasse de numerário à Câmara dos Vereadores obedece aos limites impostos pelo artigo 29-A da Constituição Federal, que varia de acordo com a população do município.

### **3.27 – Ordem Cronológica de Pagamentos**

Analisa o cumprimento das obrigações em conformidade com os seus vencimentos, para evitar distorções e benefícios a outrem.

---

<sup>49</sup> Transcreveu citação de Mileski, Hélio Saul. In Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Página 224, nota 558.

<sup>50</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Página 242.

### **3.28 – Pessoal**

#### **3.28.1 – Limite de Gastos com Pessoal**

Observam o cumprimento dos limites legalmente estabelecidos para os gastos com pessoal.

#### **3.28.2 - Admissão de Pessoal**

Pela verificação do quadro de pessoal e a contratação de profissionais a título de cargo em confiança, atuam para que haja maior profissionalismo na admissão.

Também, verificam a existência de acumulação de cargos indevidos, ou seja, sem previsão legal.

Ainda, a verificação dos do edital de concursos e o correto preenchimento de vagas, garante que os que apresentaram melhor qualificação ingressem no serviço público, em detrimento de critérios exclusivamente “políticos”.

Ao tratar do registro das admissões, o Conselheiro Antonio Roque Citadini, explica:

**“O quarto ponto é que são registradas no Tribunal as admissões e as aposentadorias de todos os órgãos públicos, com exceção das admissões para cargos em comissão.”**<sup>51</sup>

A entrevista concedida pelo especialista em recrutamento Egon Zehnder ao repórter Duda Teixeira corrobora o entendimento, a qual transcrevemos parcialmente:

---

<sup>51</sup> CITADINI, Conselheiro Antonio Roque. A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Palestra de Abertura da 11ª Semana Jurídica no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo. Edição nº 129, jul a nov/2013. Página 68.



**“Por que o excesso de cargos de confiança é ruim?”**

Quando se fazem concursos públicos ou se adotam outros métodos objetivos de seleção, a chance de que os critérios utilizados tenham sido justos e adequados é maior. A sociedade precisa ter a garantia de que o escolhido é o mais capaz para desempenhar a função, conhece a área e já passou por várias situações parecidas com as que vai enfrentar no futuro. Exercer um controle rigoroso sobre os processos de recrutamento é algo plenamente possível. Mas é muito difícil ter esse domínio quando se precisa preencher dezenas de milhares de cargos. Se o eleito não tiver as exigências mínimas para a função, certamente a empresa ou instituição enfrentará percalços a curto, médio ou longo prazo. Nenhuma nomeação de diretor de estatal ou de autarquia deve ser 100% política.

**Nomeações equivocadas são mais danosas no setor público ou no privado?**

A escolha errada de um funcionário de alto escalão traz mais consequências indesejadas em instituições governamentais. Elas têm um papel na sociedade que vai muito além dos interesses econômicos dos acionistas. Um erro na nomeação reduz a possibilidade de a empresa estatal ou o órgão público desenvolver seu papel social e limita a capacidade do país para alcançar seus objetivos estratégicos. Também leva a resultados decepcionantes em termos de volume de produção e no desenvolvimento interno de tecnologia. Uma pesquisa publicada na revista da Harvard Business School em 2001 mostrou que, entre os diversos fatores que determinam o desempenho de uma empresa e que podem ser controlados, a seleção dos gestores é a que tem a maior relevância estratégica.

A escolha certa do presidente de uma empresa pode ter um impacto positivo de 40% no seu resultado.”<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> ZEHNDER, Egon. A PRAGA DA INCOMPETÊNCIA. Entrevista concedida ao repórter Duda Teixeira. Veja. São Paulo. Edição nº 2291, ano 45, nº 42, 17 out 2012.

### **3.29 – Verificações Específicas de Institutos de Previdência**

#### **3.29.1 - Parecer Atuarial**

Dada a especificidade do Órgão, anualmente deve proceder a análise atuarial por profissional qualificado, que em seu parecer destaca a viabilidade do sistema no futuro, bem como propõe correções para redução do déficit.

De posse desta, confirmam a adoção das medidas propostas, bem como constata se houve o recenseamento previdenciário no prazo legal (cinco anos).

#### **3.29.2 – Gestão de Investimentos**

A boa aplicação do numerário é de suma importância, pois é dinheiro necessário para pagar os benefícios dos segurados no futuro.

Portanto, observam, entre outros:

- A existência de comitê para estabelecer em que fundos aplicar;
- Se há funcionário habilitado para proceder tal procedimento;
- Contratação de Assessoria por empresa especializada;
- As instituições em que aplicam os valores; e
- A observância das Resoluções do Conselho Monetário Nacional, que estabelecem os limites para cada modalidade de aplicação (títulos públicos, fundos de investimento, de renda fixa, de renda variável, entre outros).

#### **3.29.3 – Certificado de Regularidade Previdenciária**

Confirmam a regularidade do Instituto de Previdência pela emissão do Certificado de Regularidade, emitido pela Secretaria de Previdência Social.

### **3.29.4 – Aposentadorias e Pensões**

Por amostragem, verificam o cumprimento dos requisitos legais para a concessão de aposentadorias e pensões.

Também, verificam a existência de acumulação de aposentadorias ou pensões indevidas, ou seja, sem previsão legal.

### **3.30 – Verificações de aplicação no Terceiro Setor**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo também verifica repasses a entidades do Terceiro Setor, efetuadas por meio de Subvenções, Auxílios, contribuições, contratos de gestão, parcerias, convênios, entre outros.

Neste caso além de analisar as prestações de contas, planos de trabalho, documentação inerentes e índices de eficácia, os agentes visitam as entidades para constatar que cumprem os objetivos propostos.

Por sua vez, Julio Cesar Manhães de Araujo, ao tratar do controle de aplicação de subvenções, assim se expressa:

“Aliás, não se pode perder de vista o teor da redação do inc. VI, do art. 72, da Constituição de 1988: o Tribunal de Contas da União tem a missão de fiscalizar o repasse de recursos - pela União - para outras entidades, seja qual for o título jurídico que sirva de espeque a este repasse (voluntário), ou seja: pode ser por contrato administrativo, convênio, acordo, ajuste. A nomenclatura do instrumento não importa; há a obrigatoriedade de se controlar o repasse efetuado com base em liberalidade da União.

As subvenções, auxílios ou contribuições constituem Instrumentos de cooperação e auxílio financeiro, entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e entidades públicas e privadas. A transferência de recursos nesse caso é feita a fundo perdido, pretendendo atingir objetivos de interesse

público, especialmente na área social, por intermédio de terceiros. Nesse sentido, o disposto no Decreto 93.872/86, que disciplina o tema, conforme os arts. 58/66. As subvenções destinam-se a cobrir despesas de custeio de entidades públicas ou privadas, podendo assumir a natureza de subvenções sociais ou econômicas.”<sup>53</sup>

### **3.31 – Parecer sobre a gestão do Chefe do Executivo**

No caso das contas dos Chefes do Executivo, após a conclusão do relatório, contraditório do Governo do Estado ou da Prefeitura Municipal, conforme o caso, análise dos Órgãos Técnicos e manifestação do Ministério Público de Contas, há o parecer final proferido pelos Eminentes Conselheiros, que é encaminhado aos membros do legislativo, para avaliação do trabalho do Governador do Estado ou do Prefeito Municipal, conforme o caso.

Evidentemente, os Edis têm a possibilidade de aprovar as contas do Prefeito Municipal **por maioria qualificada**, ainda que contrarie o parecer do Tribunal de Contas do Estado.

Sobre os pareceres do Tribunal de Contas, Julio Cesar Manhães de Araujo, se expressa no tocante as contas dos Governadores de Estado:

“O parecer emitido pelo respectivo Tribunal de Contas possui a mesma natureza do parecer emitido na esfera federal sendo meramente opinativo e se presta como guia para que a Assembleia Legislativa aquilate a condução dos negócios estaduais à luz dos princípios que disciplinam o funcionamento da Administração, sendo de se ressaltar, ainda, que, o papel desempenhado pelo Governador é o de condutor geral dos negócios do Estado-membro, a ele se aplicando os mesmos vetores que determinam a avaliação dos negócios inerentes à Administração estadual.”<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Páginas 274/275.

<sup>54</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Página 297.

E com referência as contas dos Prefeitos Municipais:

“Havendo manifestação do Tribunal de Contas competente, pela aprovação ou pela rejeição das contas, esse parecer somente deixa de prevalecer se houver manifestação qualitativa por parte do legislativo.”<sup>55</sup>

Por sua vez, o Conselheiro Antonio Roque Citadini, expressa:

“**O segundo ponto** é que os Prefeitos e o Governador anualmente prestam contas de sua administração e estas formam um processo próprio que depois de ser instruído pelos órgãos da Casa, *recebe, afinal, um parecer, já que o julgamento é feito pelo Poder Legislativo – Câmara Municipal, no caso dos Prefeitos; e Assembleia Legislativa, no caso do Governador.*

...

Há notícia de que mais de 90% dos recentes casos de inexigibilidade decididos pela Justiça Eleitoral se devem às condenações proferidas pelos tribunais de contas, fato de relevância que merecerá, por certo, maior cuidado, doravante, por parte dos administradores e gestores públicos nas suas ações e no atendimento aos alertas e às Recomendações/Instruções do Tribunal de Contas, tendo-se, ao final, o resultado benéfico para toda a sociedade.”<sup>56</sup>

### **3.32 – Julgamento das Contas dos Demais Órgãos**

Diferentemente das contas dos Chefes do Executivo, para as quais emite parecer, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo julga as contas dos demais Órgãos Estaduais e Municipais.

---

<sup>55</sup> Araujo, Julio Cesar Manhães de. Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Página 299.

<sup>56</sup> CITADINI, Conselheiro Antonio Roque. A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Palestra de Abertura da 11ª Semana Jurídica no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo. Edição nº 129, jul a nov/2013. Página 67.

Neste sentido, o Conselheiro Antonio Roque Citadini menciona:

“O terceiro ponto é que a prestação de contas anuais das câmaras municipais e das empresas públicas, autarquias, sociedades de economia mista, fundações, organizações sociais, e unidades orçamentárias estaduais são julgadas pelo Tribunal – diferentemente, portanto, das contas do Governador e dos Prefeitos, para as quais o Tribunal emite um parecer.”<sup>57</sup>

### 3.33 - Divulgação do resultado dos julgamentos

Além da publicação do resultado dos julgamentos no Diário Oficial do Estado, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo disponibiliza a decisão em seu “site”, em tempo real, para que a sociedade e os interessados tenham acesso a informação.

Neste sentido se expressa o Conselheiro Antonio Roque Citadini:

“Há algum tempo, também na linha de comunicação rápida com os jurisdicionados e interessados, os julgamentos dos processos nos órgãos colegiados – Tribunal Pleno e Câmaras – têm tido seu resultado disponibilizado em tempo real no site do Tribunal.”<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> CITADINI, Conselheiro Antonio Roque. A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Palestra de Abertura da 11ª Semana Jurídica no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo. Edição nº 129, jul a nov/2013. Páginas 68/68.

<sup>58</sup> CITADINI, Conselheiro Antonio Roque. A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Palestra de Abertura da 11ª Semana Jurídica no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo. Edição nº 129, jul a nov/2013. Página 69

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Copiamos” o eminente Rui Barbosa que equiparou os jornalistas ao “anjo do Senhor”, pelo seu papel de levar a público as queixas da humanidade, para comparar os funcionários do Tribunal de Contas do Estado ao anjo do Senhor.

Eis que agentes e auxiliares da fiscalização levantam dados, vão a campo para verificar documentos, visitam obras, escolas, hospitais, postos de saúde, entidades conveniadas, entre outros, e, ao final, relatam os resultados às autoridade competentes, que balizam seu parecer no caso das contas do Governador do Estado e Prefeitos Municipais, ou julgamento no caso de demais Órgãos e contratos firmados.

Cumprе destacar que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo aprimora ano a ano suas atividades, em busca da eficácia dos resultados e redução do prazo para julgamento.

Como exemplos, podemos citar a implementação do sistema AUDESP, a “auditoria concomitante” que já iniciou em algumas Prefeituras, o processo eletrônico que é realidade, a especialização de Diretorias de Fiscalização em análise de entidades do Terceiro Setor, entre outros.

Não obstante, importante destacar o desenvolvimento da atividade pedagógica, pela qual disponibiliza seus servidores para ministrarem cursos e promoverem debates, com o intuito de orientar ao Órgãos fiscalizados, com enfoque principal nas ocorrências apontadas nos relatórios

**Posto isso, concluímos que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo atua com eficiência e eficácia na garantia dos direitos dos cidadãos.**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO ATÉ A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 66, DE 13 DE JULHO DE 2010: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

LEI COMPLEMENTAR Nº 709, de 14 de janeiro do 1993. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; 1993;

ARAUJO, Julio Cesar Manhães. CONTROLE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA PELO TRIBUNAL DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988. Curitiba. Juruá Editora. 2010.

CEOLIN, Adriano. MINHA CASA, MINHA VIDA. **Veja**. São Paulo: Edição 2292, ano 45, nº 43, 24 out 2012. Páginas 78/80.

CITADINI, Conselheiro Antonio Roque. A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Palestra de Abertura da 11ª Semana Jurídica no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo. Edição nº 129, jul a nov/2013. Páginas 63/69.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. AS FUNÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS E O ESTADO DE DIREITO. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

LIMA, Luiz Henrique. CONTROLE EXTERNO. TEORIA, JURISPRUDÊNCIA E MAIS DE 500 QUESTÕES. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2009. Página 1.

MILAGRES, Adélia da Silva, Responsável pela Seleção de Jurisprudência Municipal e Estadual. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. São Paulo: nº 124, 1º Semestre de 2010. Páginas 127/259.

ROSSI, Sérgio Ciquera. EXPERIÊNCIA DO CONTROLE EXTERNO NA FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo. Edição nº 129, jul a nov/2013. Páginas 73/77.

ZALIS, Pieter. NÃO ME ENGANA QUE EU NÃO GOSTO. **Veja**. São Paulo: Edição 2330, ano 46, nº 29, 17 jul 2013.

ZEHNDER, Egon. A PRAGA DA INCOMPETÊNCIA. Entrevista concedida ao repórter Duda Teixeira. **Veja**. São Paulo. Edição nº 2291, ano 45, nº 42, 17 out 2012.