

## FISCALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Palestra proferida na Escola Paulista da Magistratura no 3º Curso de Pós-Graduação Lato Sensu, Especialização em Direito Público, em São Paulo, no dia 23 de fevereiro de 2005.*

**Excelentíssimos Senhores Coordenadores,**

**Distintas senhoras e senhores, alunos deste 3º curso de pós-graduação**

Cumprimentando a todos, desejo expressar minha gratidão aos ilustres Desembargadores, membros da Coordenação deste Curso, pelo honroso convite que me fizeram para estar com os senhores nesta manhã, discorrendo sobre um tema que faz parte do meu trabalho cotidiano, como membro que sou do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

É, também, motivo de alegria ver que pessoas de escol, como os senhores - *entre os quais magistrados, procuradores estaduais e municipais, delegados de policia, e outros experientes operadores do direito* - procuram especializar-se em Direito Público, num curso de pós-graduação e numa escola de renome como é a Escola Paulista de Magistratura.

O tema sobre o qual me incumbe conversar nesta manhã com os senhores é o da "Fiscalização da Administração Pública" que tem previsão constitucional.

Não tenho dúvidas que ao estudarem a Constituição Federal, os senhores já observaram que o assunto é objeto dos artigos 70 a 75, numa seção especialmente destinada a disciplinar a matéria. Puderam observar que a Constituição trata da fiscalização pelo controle externo e mediante o sistema de controle interno de cada poder.

A Constituição de 1988 ampliou o universo de abrangência da fiscalização cometida ao Tribunal de Contas, que de financeira e orçamentária passou a ser, também, contábil, operacional e patrimonial, com alcance a todos os órgãos da administração direta e indireta, e de todos os Poderes.

# ANTONIO ROQUE CITADINI

## Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

---

### AUDITORIA INTERNA

A auditoria pública tem como um de seus instrumentos o controle interno, o qual serve para dar suporte ao controle externo e exercem, ambos, uma tarefa de enorme importância para a sociedade.

Reconhecendo isto, a Constituição exige que cada Poder, na esfera federal, estadual e municipal, tenha seu sistema próprio de controle interno, independentemente do controle externo que é exercido pelo Tribunal de Contas.

Todo administrador público responsável procura facilitar o trabalho da auditoria, nunca se colocando contrário à sua atividade. Ele sabe o quanto é importante a verificação da regularidade dos atos praticados pelos inúmeros gestores que lhes são subordinados, e, inclusive, daqueles atos que diretamente praticou. Procura atender, por outro lado, às recomendações que lhes venham a ser feitas para a melhoria dos controles, quando detectadas falhas. É sabido, no entanto, que por maior independência que tenha o controle interno, sempre haverá vinculação hierárquica ao administrador principal e isto é fator que, por vezes, tolhe um trabalho de maior extensão, inibindo, em determinadas circunstâncias, o apontamento e/ou a correção a contento de falhas existentes.

A fiscalização realizada pelo controle externo tem sua independência e procura sempre aproveitar os trabalhos desenvolvidos pela auditoria interna, podendo tomar-lhes por base, em algumas situações, para ampliá-los, realizando auditorias especiais em casos que a gravidade dos fatos assim o justifique. Um bom desempenho do sistema de controle interno serve para ajustar a eficiência dos controles de gestão empreendidos pelo Administrador.

Agiu bem o Governo do Estado de São Paulo, implantando um sistema de controle interno centralizado na Secretaria da Fazenda, não impedindo com isto, que cada órgão tenha seu responsável pelo controle interno, o qual deve receber do órgão central orientação para empreender suas ações.

Já em se tratando dos Municípios cabe a cada um dar cumprimento à Constituição e, de igual modo, implantar sistema de controle interno, tendo um profissional qualificado como seu responsável.

# ANTONIO ROQUE CITADINI

## Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

---

Por força de norma própria, cada órgão - estadual e municipal - deve comunicar ao Tribunal de Contas do Estado, quem é o responsável pelo seu controle interno. Tal responsável fica obrigado a comunicar ao Tribunal de Contas qualquer situação de irregularidade encontrada no âmbito de seu órgão e da qual tome conhecimento, bem assim, as providências que adotou para saná-la.

### O CONTROLE EXTERNO

O artigo 70 da Constituição Federal estabelece que: *"A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo..."*.

O artigo 71 da Constituição é textual: *"O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União..."*. É importante deixar claro que o Tribunal de Contas é o órgão, autônomo e independente, ao qual a Constituição atribui competência para exercer o controle externo da Administração Pública.

É forçoso reconhecer, e creio que concordarão os senhores, que a Instituição Tribunal de Contas é um órgão muito pouco estudado em nossas escolas, especialmente nos cursos de graduação em ciências jurídicas. Daí a razão -que se não justifica, ao menos explica - para o desconhecimento do seu funcionamento e até da importância de sua existência, por parte de muitos dos que militam na área do Direito, inclusive em órgãos da Administração Pública. E, via de regra, quem desconhece o Tribunal de Contas, acaba tendo pouco interesse em se aprofundar na importante matéria que é a do controle externo.

Cabe ressaltar, também, que a existência de um órgão com autonomia e independência para exercer o controle externo dos atos de índole financeira da Administração Pública é uma das características do Estado contemporâneo.

Embora apresentando diferenças de forma, de composição e, até de competências, a existência de um órgão de controle tem sido a marca presente nos Estados atuais.

# ANTONIO ROQUE CITADINI

## Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

---

Entende-se como Estado Democrático a organização do país com poderes limitados, com dirigentes eleitos periodicamente, em eleições livres, por sufrágio universal e voto direto e secreto e que garanta as liberdades fundamentais da pessoa humana, tornando-se imprescindível que os atos de índole financeira da Administração sejam controlados por um órgão externo à própria Administração e dotado de autonomia e de garantias, para o desempenho de suas funções.

Não existe, nos dias atuais, país democrático sem um órgão de controle com a missão de fiscalizar a boa gestão do dinheiro público. Excetuam-se apenas os regimes ditatoriais - *nos quais o que os dirigentes menos querem e menos aceitam é o controle de seus atos* -, e os Estados de forte atraso na organização política e econômica. Afora estas duas situações, todos os demais possuem instituições de controle.

Os órgãos de controle das contas públicas, quer apareçam como órgão colegiado (Tribunais de Contas), quer de forma unipessoal (Controladorias), detêm, nos dias atuais, a importante e indispensável tarefa de fiscalizar as receitas e despesas dos Estados. Os Tribunais e Controladorias são hoje presenças relevantes nos Estados modernos, sendo tanto maior seu destaque quanto maior for o avanço de suas instituições democráticas.

A título de informação, muitos outros países, além do Brasil, adotam o Sistema de Tribunais de Contas, podendo-se citar, dentre outros, os seguintes: *Argélia, Alemanha, Áustria, Bélgica, República da China, Comunidade Econômica Européia, Coreia do Sul, Espanha, França, Grécia, Itália, Portugal e Uruguai.*

No final dos anos 90, quando houve a derrocada do Estado centralizado, os países do Leste Europeu, ao reestruturarem o aparelho do Estado reorganizaram suas instituições de controle externo, alguns sob a forma de Controladoria, outros sob a forma de Tribunais.

Ficou assim demonstrada a inegável necessidade de implantação, no Estado Democrático, de instituições de controle dos atos da administração, cabendo destacar, por oportuno - já que aponta para o futuro -, o exemplo da Comunidade Econômica Européia - seguido por outras organizações assemelhadas, como o Mercosul - criando um Tribunal de Contas.

À toda evidência, a idéia da globalização da economia, com blocos de países se agrupando como parceiros em negócios, indicará claramente a importância que virá a ser dada ao controle externo no âmbito daquelas organizações.

**ANTONIO ROQUE CITADINI**  
Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

---

**A AMPLA FISCALIZAÇÃO A CARGO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Ao falar sobre a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado, cabe lembrar que o Tribunal de Contas da União (TCU) fiscaliza os órgãos e entidades federais, e aos Tribunais Estaduais (TCE's) compete fiscalizar todos os organismos estaduais e municipais, exceção feita apenas aos Municípios que em 1988, possuíam Tribunal próprio, uma vez que a Constituição de 1988, garantiu a existência dos que haviam sido criados anteriormente, proibindo os demais Municípios de os instituírem.

Atualmente, apenas dois municípios, o de São Paulo e o do Rio de Janeiro, possuem Tribunal próprio, porque já o possuíam em 1988.

Convém ressaltar, também, que o artigo 75 da Constituição Federal estabelece que a organização, a composição e a fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas Estaduais devem seguir as normas ali prescritas para o Tribunal de Contas da União (TCU).

A Constituição estabelece, também, que o número de membros dos Tribunais de Contas - Estadual e Municipal - é de apenas sete; seu cargo tem a denominação de Conselheiro e se equipara, em garantias, prerrogativas, impedimentos, ao de Desembargador do Tribunal de Justiça.

Importa, também, informar aos senhores que o Regimento Interno disciplina a atuação e competência dos Conselheiros para o julgamento dos diversos tipos de processos. Os Conselheiros são distribuídos em duas Câmaras de Julgamento formadas por três Conselheiros cada uma, sendo um deles o seu Presidente. Neste ano de 2005 tenho a honra de ocupar a Presidência da Segunda Câmara. As reuniões dessa Câmara ocorrem no dia de terça-feira, às 11 horas, e a Primeira Câmara se reúne no mesmo dia, às 15 horas.

Às quartas-feiras, às 11 horas, são realizadas as reuniões do Tribunal Pleno, que é composto por todos os Conselheiros. As reuniões se dão sob a presidência do Conselheiro-Presidente do Tribunal, que só vota em casos de empate no julgamento. Todas as sessões das Câmaras e do Tribunal Pleno são de livre acesso ao público.

Cabe-me lembrar aos senhores que a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, abrange o governo estadual, compreendendo todos os órgãos da administração direta e

# ANTONIO ROQUE CITADINI

## Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

---

indireta; as organizações sociais que mantêm contrato de parceria com o Governo e inclui, também, a fiscalização dos contratos de concessões.

Na área municipal, exceção feita ao município da Capital, fiscaliza, igualmente, toda a administração direta e indireta dos outros 644 municípios paulistas, além das contas anuais de cada Município e de cada Câmara Municipal. Podem os senhores compreender e avaliar o volume de trabalho e de responsabilidade que recai sobre o Tribunal de Contas Estadual. Fui informado que o último levantamento indica o número de mais de três mil órgãos fiscalizados, dos quais 1/3 - mais de mil, são estaduais - e pouco mais de dois mil são municipais.

Registre-se que por preceito constitucional, *qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigação de natureza pecuniária*, deve prestar contas e o faz ao órgão de controle externo, que é o Tribunal de Contas. Isto tem base no parágrafo único do artigo 71 da Constituição, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Vejam que o Tribunal de Contas possui amplo leque de atribuições - algumas das quais veremos adiante - e ele as realiza não de modo estático, mas num processo dinâmico, fazendo interface com todos os Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário -, com o Ministério Público, e também com a sociedade.

O Tribunal de Contas tem sido a instituição que serve de linha de frente para a sociedade, dirimindo dúvidas e apontando soluções em questões novas que surgem com as inovações trazidas pelos governantes.

Enquanto o governo se altera a cada eleição e muitas vezes há mudanças nas diversas políticas públicas, o Tribunal de Contas é o órgão permanente, que não tem vínculo de hierarquia com o governo e se credencia, assim, para analisar com imparcialidade as questões postas e indicar caminhos que permitam corrigir rumos, possibilitando um melhor e mais adequado controle social.

Mostra-se importante lembrar que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, sempre se preocupou com o déficit orçamentário. E há muitos anos, bem antes da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que ocorreu em maio de 2000, o Tribunal já havia se antecipado e começou a impor limites ao Poder Executivo dos municípios paulistas, rejeitando as contas daqueles que apresentassem em seus balanços anuais, déficit orçamentário superior a 10%.

# ANTONIO ROQUE CITADINI

## Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

---

Também, na área da educação, foi o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que em 1985, quando da edição da Lei Calmom, editou instruções próprias disciplinando quais as despesas poderiam ser aceitas à conta do ensino. Mais tarde, com as alterações na legislação, de igual modo, estudou a matéria e novamente estabeleceu procedimento próprio de fiscalização, com a criação de processo de acompanhamento dos gastos, com vistas à verificação do quanto determinado pela Lei.

Igualmente criou mecanismo próprio para o EXAME PRÉVIO, especialmente de licitações, e aperfeiçoou o *modus operandi* da fiscalização, dando atendimento aos inúmeros pleitos de cidadãos e de empresas licitantes, os quais utilizando-se do permissivo legal da representação, peticionaram e peticionam ao Tribunal apresentando questionamentos de irregularidades que encontram em editais de licitação, tanto de órgãos do governo do Estado, quanto de órgãos municipais.

Para que os senhores tenham uma idéia, dados estatísticos mostram que em 2004 houve a protocolização de mais de 70 mil documentos no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, muitos deles que geraram processos dos mais diversos tipos.

Considerando que dos sete Conselheiros, um é eleito, anualmente, para exercer a Presidência do Tribunal, e na condição de Presidente não assume a relatoria de processos, a distribuição de todo o volume de trabalho é feita entre seis Conselheiros. A cada um, portanto, cabe a relatoria de grande número de processos. Tendo-se 644 municípios sob fiscalização, a cada Conselheiro incumbe relatar os processos relativos a 107 municípios e a 107 Câmaras Municipais, além dos processos de todos os órgãos estaduais, que de modo equitativo e aleatório são divididos entre os seis Conselheiros.

Tem, portanto, o Tribunal, um volume de trabalho significativo.

### **O LAUDO DE AUDITORIA**

Acho interessante explicar aos senhores um pouco sobre o trabalho de fiscalização.

Ele se inicia com a análise técnica de toda a documentação que por força de Instruções próprias, cada órgão jurisdicionado envia ao Tribunal, em momento, também,

# ANTONIO ROQUE CITADINI

## Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

---

previamente estabelecido. Esta documentação dá origem a um processo que é distribuído a um Conselheiro que se torna o seu Relator.

As equipes de auditoria estão agrupadas em Diretorias de Fiscalização e o processo formado com aquela documentação recebida é inicialmente analisado por um técnico - que é *profissional de nível superior admitido, por concurso público, como agente de fiscalização* - a quem compete elaborar seu relatório e o submeter ao seu superior, com proposta de requisição de informações complementares ou, se completo, com proposta de julgamento de regularidade ou irregularidade.

O laudo de auditoria é a peça principal do processo, pois contém a análise técnica que indica se o ato praticado está atendendo a todos os requisitos formais e legais que lhes devem ser próprios e quando não, deve indicar a falha para que o responsável possa apresentar suas justificativas, exercendo, assim, o seu direito de defesa que é sempre assegurado em todos os processos.

### ALGUMAS ATRIBUIÇÕES

Procurarei transmitir aos senhores uma síntese das informações que considero básicas, quanto a algumas atribuições rotineiras exercidas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

#### **a-Parecer anual sobre as contas do Governo estadual e Prefeituras**

Para que as contas anuais de cada exercício - tanto a nível de Prefeituras, como de Governo do Estado - possam ser julgadas pelo Legislativo (Câmara e Assembléia), exige a Constituição prévio Parecer emitido pelo Tribunal de Contas.

Trata-se, portanto, de um importante papel exercido pelo Tribunal de Contas, cabendo ressaltar que o parecer prévio emitido só poderá ser contrariado pelo Legislativo, com a votação de 2/3 dos parlamentares.

# ANTONIO ROQUE CITADINI

## Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

---

Uma informação importante é que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo realiza em cada um dos órgãos jurisdicionados, uma visita anual, oportunidade na qual os agentes da fiscalização, podem confirmar, por amostragem, a veracidade dos lançamentos com a documentação apropriada. É nessa oportunidade que os auditores verificam processos de compras de valor inferior a R\$ 650 mil reais, pois as de valor superior formam processo individual de análise, como veremos adiante. Podem, também, verificar a segregação de funções, o armazenamento de materiais em almoxarifados, responder a questionamentos em relação a dúvidas de interpretação das instruções, enfim, num trabalho corpo-a-corpo, objetivando sempre o aperfeiçoamento dos controles.

Desta visita *in loco* e da análise da documentação é que resulta, nos processos de contas anuais, o LAUDO DE AUDITORIA que estará no processo e que conterà todas as informações para a apreciação do Conselheiro Relator.

Num primeiro momento o Conselheiro abre vistas ao auditado para que tome conhecimento do teor do relatório produzido e possa oferecer as justificativas que tiver para os questionamentos ou falhas indicados pela auditoria. É a oportunidade que ele tem para contestar o laudo, apresentando argumentos que se contraponham aos esposados pela auditoria e juntando até, se for o caso, provas documentais que entenda suficientes para elidir as falhas apontadas.

Assim instruído o processo, o Conselheiro analisa as posições da equipe de auditoria e do auditado, podendo, quando entender de interesse para seu convencimento, ouvir a opinião de órgãos especializados - *jurídico; engenharia; economia* - ou, por força regimental, obter a opinião, também especializada, da Secretaria-Diretoria Geral, e assim poder decidir com maior grau de certeza.

Pelo Regimento Interno, cabe às Câmaras do Tribunal o julgamento desses processos de contas anuais para a emissão do parecer prévio. Nos casos em que se decide pela emissão de parecer desaprovando as contas, cabe recurso ao Tribunal Pleno.

O Parecer Prévio é finalmente enviado à Assembléia Legislativa, no caso das contas do Governo do Estado, e à competente Câmara Municipal, no caso de contas municipais.

Cabe relembrar a importância que a Constituição deu a este papel exercido pelo Tribunal de Contas, ao estabelecer que a decisão emanada - pela aprovação ou rejeição das contas -

# ANTONIO ROQUE CITADINI

## Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

---

só poderá ser contrariada pelo Legislativo - Assembléia ou Câmara Municipal - com a votação de 2/3 dos parlamentares.

### *Acompanhamento anual*

Considero interessante informar, também, aos senhores, que no decorrer do exercício, o Tribunal faz, em processos próprios, o acompanhamento periódico das despesas orçamentárias para o fim de verificar o respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal e também à legislação que trata das despesas com o ensino e com a saúde, para as quais há um mínimo constitucional a ser respeitado.

O relatório da auditoria é disponibilizado ao responsável pelo órgão, com prazo para apresentar explicações e correções, dependendo da situação, possibilitando, assim, a correção de rumos com vistas ao cumprimento da legislação.

Neste ponto, convém salientar, também, que nos processos sob minha relatoria, implantei um procedimento que considero bastante ágil, eficaz, e desburocratizante, que facilita às partes e seus advogados.

Procurei aproveitar alguns dos recursos que nos são oferecidos pela tecnologia de informática, Internet, Intranet, e utilizá-los compatibilizando-os com a necessidade de ter análise dos fatos e decisões processuais na periodicidade exígua exigida pela Lei.

Assim é que, recebidos os documentos e informações que cada Município envia, bimestralmente, ao Tribunal, se sua análise feita pela auditoria resultar proposta de correção por indicação de algum desvio ou falha, a Diretoria de Fiscalização encaminha a este Relator, por correio eletrônico interno, o arquivo contendo o laudo de auditoria e após a devida apreciação, é fixado prazo, por publicação no Diário Oficial, para que o Prefeito tome conhecimento e apresente suas justificativas.

Em casos eventuais, que a Prefeitura/Câmara deixa de enviar, no prazo, as informações/documentos, a Diretoria também emite uma quota no processo e envia seu arquivo, por correio interno, para decisão do Relator. Nestes casos, via de regra, há a aplicação de multa por falta de atendimento às Instruções do Tribunal.

# ANTONIO ROQUE CITADINI

## Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

---

**No caso das contas do governo estadual**, além desses processos que tratam das questões de ensino, da saúde, e da Lei de Responsabilidade Fiscal, no início de cada ano é aberto um processo próprio de acompanhamento que permite ao Conselheiro Relator, no decorrer do período, obter informações periódicas sobre as diversas ações do governo, incluindo os gastos orçamentários, eventuais casos de privatização, concessão, etc., que se mostrem de interesse para o processo anual que visa a emissão do parecer prévio.

### **b-Julgar contas de cada Unidade Gestora, Empresas e Sociedades de Economia Mista, Fundações, e responsáveis por bens e valores (a nível estadual e municipal)**

É bom deixar claro que as contas das Unidades Gestoras, Empresas e Sociedades de Economia Mista, inclusive de responsáveis por bens e valores, recebem um julgamento de regularidade ou irregularidade. É diferente, portanto, das contas anuais do Executivo. Enquanto as contas do Poder Executivo recebem um parecer prévio e seu julgamento se dá pelo Poder Legislativo, as das empresas e unidades gestoras recebem um julgamento do Tribunal de Contas. Portanto, não há, nestes casos o envio da decisão do Tribunal para a apreciação do Parlamento.

Um julgamento de irregularidade implicará em conseqüências para o responsável, entre as quais, se tem a previsão de inelegibilidade prevista na Lei Complementar nº 64, de 16 de maio de 1990, que em seu artigo 1º (alínea g, do inciso I) passou a prever a inelegibilidade para o período de 5 (cinco) anos contados a partir da decisão, no caso de rejeição das contas.

Em se tratando de processos de órgãos estaduais, sempre se pronunciará a Procuradoria da Fazenda, que é o órgão do Governo estadual com assento junto ao Tribunal, cabendo-lhe opinar pela regularidade ou não dos atos praticados pela Administração

### **c. Registro dos atos de admissão, aposentadorias e reformas**

Entre as competências cometidas ao Tribunal, pelo artigo 71 da Constituição Federal, está o do registro de admissões e aposentadorias de servidores públicos.

Esse registro implica em ter o Tribunal apreciado a legalidade do ato praticado pelo órgão que admitiu ou aposentou o servidor.

# ANTONIO ROQUE CITADINI

## Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

---

Sendo admissões ou aposentadorias originadas em órgão estadual, faz-se necessária o pronunciamento da Procuradoria da Fazenda.

### **d. Julgar aplicação de Auxílios, Subvenções, Contribuições e outros recursos.**

Ao proferir julgamento sobre a aplicação de uma verba - via de regra concedida por um órgão público para uma entidade privada - se houver decisão do Tribunal considerando-a irregular, a entidade ficará impedida de receber novas verbas do Poder Público, e o responsável poderá sofrer sanções. Também nestes processos, se envolverem órgãos estaduais, haverá a manifestação da Procuradoria da Fazenda.

### **e. Julgar as Licitações e Contratos**

O julgamento das licitações e dos contratos delas decorrentes merece um pouco mais de detalhe para se esclarecer como ocorre o trâmite processual, uma vez que representam a maior fonte de dispêndio orçamentário.

Todos os contratos celebrados pela Administração Pública - administração direta, indireta e fundacional - no caso do Estado de São Paulo, são julgados pelo Tribunal de Contas do Estado. Não há, no entanto, o mesmo critério em todos os demais Tribunais de Contas Estaduais.

### **Contratos de maior valor - fiscalização e julgamento**

A fiscalização tem características diferentes, exigidas em função do grande número de contratos celebrados pela Administração, razão pela qual, levando-se em conta a impossibilidade de se fiscalizar todos os contratos individualizadamente, o Tribunal decidiu que os órgãos fiscalizados devem enviar ao Tribunal todos os contratos que tenham sido precedidos de Tomada de Preços - hoje em valor acima de R\$ 650.000,00 - e aqueles que tenham sido celebrados por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Ao serem recebidos no Tribunal, tais contratos são autuados em processo próprio e têm instrução processual pelos órgãos de fiscalização, iniciando-se por um Agente da Fiscalização,

# ANTONIO ROQUE CITADINI

## Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

---

sua Chefia e Diretoria, - como já afirmado, cargos de nível superior, preenchidos, no nível inicial, por concurso público.

A razão de o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo fiscalizar individualmente tais contratos, deve-se, como já dito, ao fato de representarem o maior volume de recursos orçamentários consumido da Administração, o que é muito relevante, principalmente quando considerados em relação aos valores destinados aos auxílios e subvenções.

Os referidos órgãos de instrução apresentam relatório circunstanciado, apontando, com toda a liberdade, se os atos da licitação e da contratação foram praticados pela Administração com o cumprimento ou não da legislação. As falhas devem ser sempre registradas, indicando o dispositivo legal descumprido, havendo casos de o relatório ser enriquecido com a posição doutrinária e jurisprudencial sobre o assunto. Abordam, também, se foram obedecidos os princípios que regem a licitação - impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, vinculação ao instrumento convocatório, e demais que sejam correlatos.

É, portanto, o Relatório de Auditoria, a primeira manifestação técnica existente no processo sobre a licitação e o contrato.

Há casos que pela complexidade ou especialidade do objeto, exigem manifestações de outros órgãos técnicos, como a Assessoria Jurídica, a de Engenharia, de Economia, para o perfeito esclarecimento dos fatos. Cabe lembrar, que em se tratando de processos estaduais, sempre haverá o pronunciamento da Procuradoria da Fazenda.

Nesta fase da instrução, os autos irão conclusos ao Conselheiro que tenha sido designado Relator do processo - por distribuição aleatória e eqüitativa - a quem caberá o julgamento, nos casos em que o Regimento Interno lhe atribua competência singular ou quando for competência de Câmara a relatoria do processo, submetendo seu voto de julgamento aos demais Conselheiros da Câmara à qual pertença.

Antes, porém, do julgamento, o Conselheiro Relator publica no Diário Oficial o prazo que concede para a direção do órgão fiscalizado apresentar suas justificativas ou regularizar os atos impugnados, abrindo-se, também, a oportunidade para todos os envolvidos, - ordenador da despesa, membros da comissão de licitação e as empresas privadas contratadas - tomarem conhecimento da instrução processual e, eventualmente, apresentarem também suas justificativas.

# ANTONIO ROQUE CITADINI

## Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

---

Oportuno ressaltar que o Tribunal de Contas, por decisão adotada em sede de agravo interposto por uma empresa privada, (TC 47596/90) decidiu assegurar o direito constitucional de ampla defesa aos terceiros interessados, uma vez que, as decisões proferidas podem alcançar-lhes, tanto juridicamente, como também, no aspecto econômico.

Cabe, ainda, lembrar que por disposição contida no artigo 108 da Lei Complementar nº 709/93, o Tribunal poderá declarar inidôneo pelo prazo de até 5 anos, impedindo de contratar com a Administração Pública, licitante que tenha fraudado licitação ou contratação, utilizando-se de meios ardilosos e com intuito de alcançar vantagem ilícita para si ou para outrem.

Findo o prazo fixado, os autos retornam à instrução para a apreciação das justificativas e documentos apresentados pelas partes interessadas, podendo haver novas diligências, sendo possível a fixação de novo prazo, para a completa elucidação dos fatos contidos na instrução, e, em casos especiais, até vistoria ou exame "in loco", pela área de Engenharia ou pela auditoria.

Concluída, assim, finalmente, a instrução, com todas as respostas aos questionamentos levantados pela auditoria e assessorias técnicas, o processo estará pronto para o julgamento, que, como afirmado, será de competência do Conselheiro ou da Câmara à qual pertença o Relator.

Oportuno salientar que se o julgamento for de ilegalidade, poderá haver, ainda, aplicação de multa pecuniária ao responsável, além de remessa de cópia à Assembléia Legislativa ou Câmara Municipal (conforme se trate de órgão estadual ou municipal), e ao Ministério Público, se entender o julgador ou o Tribunal ter ocorrido indícios de práticas criminosas.

Em casos de maior gravidade, pode também o Tribunal decretar a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, por período de até 8 anos, havendo, também, a previsão legal de medidas para o arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito (artigos 106 e 107 da Lei Orgânica, LC709/93).

Do julgamento - singular ou colegiado - podem os interessados apresentar recursos - Pedido de Reconsideração, Recurso Ordinário, e até Ação de Rescisão - de acordo com as normas e critérios prescritos na legislação e no Regimento Interno.

# ANTONIO ROQUE CITADINI

## Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

---

As sessões de julgamento têm suas pautas publicadas no Diário Oficial do Estado, para permitir aos interessados que estejam presentes, e, até, promovam defesa oral, se assim o quiserem.

### **Contratos de menor valor - fiscalização por amostragem**

Os contratos de valores inferiores (hoje abaixo de R\$ 650.000,00), sofrem a fiscalização no momento em que a equipe de auditores (Agentes da Fiscalização), comparecem no órgão para fazer a auditoria anual de todos os atos de gestão. Pelo método da amostragem são escolhidos alguns contratos e encontrando irregularidades, os auditores os requisitam para formar processo a ser instruído no Tribunal, nos moldes descritos para os de valores superiores.

### **f. Sustação de contratos**

Tem o Tribunal de Contas competência para determinar a sustação de contratos, nos casos em que, detectada a prática de ilegalidade, tenha sido fixado prazo ao órgão e este não tenha adotado providências para a regularização (artigo 2º, inciso XIV da LC nº 709/93).

Decidida a sustação, o Tribunal comunica à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal competente, conforme se trate de órgão, entidade ou empresa pertencente ao Estado ou a Município. A Constituição prevê que se a Assembléia Legislativa ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias não efetivar as medidas apropriadas, o Tribunal decidirá a respeito, ou seja, retorna a competência para o Tribunal de Contas.

Esta comunicação ao Poder Legislativo o Tribunal também faz, nos casos de julgamento de ilegalidade de contratos e quando verifica qualquer irregularidade nas contas ou na gestão pública, encaminhando cópia dos documentos.

De interesse lembrar que cabe ao Ministério Público, nos termos do artigo 103, inciso XII da Lei Complementar nº 734/93 (LOMP), o ingresso em Juízo, de ofício, para a responsabilização dos que tiverem sido condenados pelo Tribunal de Contas. Para facilitar o exercício desta atribuição o Tribunal de Contas sempre remete àquele órgão cópia dos processos em que apura irregularidades.

**g. Execução contratual - demonstração das despesas**

O julgamento final de ilegalidade de uma licitação ou da contratação importa na irregularidade da despesa, que não pode, portanto, ser suportada pelo Poder Público, cabendo à Administração obter dos responsáveis o ressarcimento aos cofres do erário.

Por força da atual Lei de Licitações (a Lei nº 8.666/93, com as alterações das Leis nº 8.883.94 e 9.648/98), os órgãos fiscalizados devem demonstrar ao Tribunal de Contas a regularidade da execução contratual. Disto decorre a possibilidade de existir uma licitação e contratação julgadas regulares, e posteriormente decretar o Tribunal a ilegalidade de toda ou parte da despesa decorrente, se, no exame da documentação comprobatória da execução, detectar-se irregularidades. Inadmissível, por exemplo, que uma obra, com pagamentos previstos em função das medições, seja paga sem guardar estreito vínculo com o cronograma de realização. A licitação e a contratação podem ter sido regulares, mas a despesa, nestas condições não o será.

**h. Exame prévio**

Há um outro ponto de importância a ser esclarecido e que é fruto da lei de licitações em vigor, quando de forma inovadora e com vistas a assegurar o amplo direito de petição, corretamente admitiu a possibilidade de todo licitante, ou pessoa física ou jurídica, que observe irregularidade em algum item do edital possa representar ao Tribunal de Contas, contra o que entender de ilegal ou irregular, podendo até pleitear a suspensão do procedimento licitatório. Desde que formule sua petição apresentando indícios de irregularidades no edital o Tribunal poderá, até o dia anterior à data prevista para a abertura dos envelopes, requisitá-lo, com outros elementos completos, para proceder ao seu exame prévio. Nesta hipótese, o Tribunal, à vista dos elementos processuais poderá determinar a suspensão do procedimento licitatório, até que decida o processo, concluindo por determinar retificação nos itens em que houver irregularidade ou, em não havendo, cancelar a suspensão, podendo o Órgão continuar o normal procedimento.

# ANTONIO ROQUE CITADINI

## Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

---

Esta inovação legal implicou numa mudança do modelo de julgamento do Tribunal, que, via de regra, só julga posteriormente, neste caso, como o próprio nome indica, o exame é prévio.

### **i. Obediência à ordem cronológica de pagamentos**

A atual Lei de Licitações - nº 8.666/93 - trouxe uma norma obrigando que os pagamentos sejam feitos obedecendo à ordem cronológica de exigibilidade das obrigações. A norma legal não é tão clara, trazendo aos administradores públicos muitas dúvidas para seu efetivo cumprimento. Diz o artigo 5º que cada Unidade da Administração deverá "no pagamento das obrigações ..., obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada."

Ainda assim, de grande alcance se mostra a previsão legal, por permitir aos credores de menor porte uma segurança quanto ao seu direito, uma vez que em tese podem acompanhar as ações da administração, questionando eventual situação de descumprimento da ordem cronológica, que só pode ocorrer havendo interesse público. Nessa hipótese, exige a lei que o Administrador publique as razões que o levaram a quebrar a ordem de vencimento, o que é instrumento que objetiva dar ciência a todos os credores das razões de interesse público que estão sendo atendidas pelo Poder Público.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, desde outubro de 1995 disciplinou o assunto, exigindo que os órgãos fiscalizados apresentem, mensalmente, a relação dos pagamentos efetuados, indicando os feitos fora da ordem e com as justificativas publicadas.

### **j. jurisprudência das irregularidades mais comuns**

É possível que muitos se perguntem quais seriam as irregularidades mais comuns cometidas pelos órgãos da Administração Pública, em nosso Estado, tanto a nível estadual, como municipal.

# ANTONIO ROQUE CITADINI

## Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

---

É bem verdade que uma pesquisa nos julgados de nosso Tribunal, permitirá encontrar irregularidades de toda ordem. Importante ressaltar, contudo, que à medida em que as licitações e contratos vão recebendo a instrução processual, o Tribunal fixa, em cada processo irregular, o prazo para a regularização, e isto o faz, por meio de publicação no Diário Oficial, tornando público a todos os gestores, as irregularidades detectadas. Sem dúvida que isto, de forma automática se torna um sinal de alerta, assumindo um caráter pedagógico por permitir aos administradores atentos, a adoção de providências para corrigirem seus procedimentos em andamento ou futuros, eliminando aquele determinado ponto de afronta à lei.

Tal situação é interessante porque implica em que se tenham irregularidades "do momento". Assim é que, à época da vigência do Decreto-Lei nº 2.300, muitos foram os casos de exigência de garantia na habilitação, por ele proibidos, portanto, inaceitáveis pelo Tribunal. Como hoje a lei federal vigente permite, então cabe ao Administrador decidir; certo é que se a exigir deverá respeitar o limite percentual legalmente fixado.

Defendo ponto de vista contrário à exigência. Entendo que é restritiva à competição, e fiquei até satisfeito em observar que em anteprojeto da nova Lei, dado à público pelo Ministério da Administração para colher sugestões da sociedade - *e que depois teve suspenso seu trâmite, não se sabendo que fim terá* - tal exigência havia sido excluída; não constava nem como obrigatória, nem como faculdade do administrador.

Outro ponto é o desatendimento ao princípio da publicidade. Não dando o órgão licitante, a publicidade mínima que a lei exige, o Tribunal tem sido rigoroso e não aceita a licitação e o contrato, decretando-lhe a ilegalidade.

Projeto básico inexistente é, por sua vez, uma das graves irregularidades, principalmente quando se trata de grandes obras. A lei é rígida nesta exigência e com muita razão, porque não tendo o administrador o projeto básico do que vai contratar, implica dizer até que não sabe o que necessita, portanto, não sabe o que contratar. É necessário que saiba o administrador com muita clareza o que seu órgão/unidade necessita e possa demonstrar isto aos licitantes, para que todos, de igual modo, possam, se o quiserem, formular suas propostas.

Negociação de preço com os licitantes é outro ponto interessante. Admite a lei (parágrafo único do art. 48), que se todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a Administração poderá fixar o prazo de oito dias úteis para a apresentação

# ANTONIO ROQUE CITADINI

## Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

---

de nova documentação ou novas propostas. Na hipótese de a Administração chamar apenas um licitante para a adequação do preço aos níveis compatíveis, estará cometendo uma ilegalidade, porque todos têm direito à oportunidade de reformularem seus preços.

Exigências de atestados de execução de serviços, como condição para participar da licitação é também um ponto até controverso. Alguns órgãos querem que os licitantes comprovem ter executado contratos com a mesma quantidade da que pretendem licitar. O Tribunal não aceita esta exigência, porque afronta o inciso I do § 1º do artigo 30 que veda as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos, ferindo, claramente a competitividade e a livre concorrência. É justificável a preocupação do administrador em só contratar empresas que tenham condições para bem executar o trabalho, porém, não pode com isto excluir da concorrência as empresas que, embora de menor porte, reúnam condições técnico-operacional que lhes possibilite de igual modo executar o trabalho, ainda que não detentoras de contratos com iguais quantitativos. Aceitar-se esta situação seria impedir o crescimento das empresas.

A falta de previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas no exercício financeiro em curso, é também outro ponto que contraria o inciso III do artigo 7º da Lei de licitações, e sua ocorrência implica na inaceitação da licitação como regular pelo Tribunal.

Em síntese, importante é deixar configurado que em todo procedimento é inaceitável a infringência à garantia da melhor proposta, e a afronta aos princípios básicos da licitação, como o da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, e ainda de outros que lhe são correlatos.

No que se refere às Prefeituras, as quatro principais causas que conduzem à maioria dos processos de rejeição de suas contas anuais estão:

- o déficit orçamentário;
- o aumento do nível de endividamento a curto e/ou longo prazo;
- os restos a pagar sem disponibilidade financeira;
- não aplicação do mínimo de 25% no Ensino.

Já em relação às Câmaras Municipais, o principal motivo é a remuneração dos Vereadores. O último levantamento indicou que das 88 Câmaras que tiveram suas contas de 2002

**ANTONIO ROQUE CITADINI**  
Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

---

julgadas irregulares, 44, ou seja, 50%, o foram porque a remuneração dos agentes políticos estava em desacordo com a legislação.

Entendendo a importância de que se reveste o controle social exercido pela sociedade de modo geral, o Tribunal vem prestando significativa colaboração para isto, fazendo publicar, anualmente, a movimentação orçamentário-financeira do ano, de todos os Municípios, com indicadores e comparações sempre em relação ao ano anterior. A última publicação se deu no Diário Oficial do Estado, de 1º de dezembro de 2004. Isto possibilita aos políticos locais, às entidades da sociedade civil, e a cada município que se interesse, analisar e agir em relação ao seu município.

**CONCLUSÃO**

Com esta exposição procurei, senhores, demonstrar, sinteticamente, o modo como funciona o trabalho de fiscalização da administração pública, desenvolvido pelo órgão de controle externo, no caso, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

As competências, como afirmei, estão disciplinadas na Constituição Federal (art. 70); na Constituição Estadual, no artigo 32, tendo-se, ainda, a Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993, que é a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

No entender de Celso Antonio Bandeira de Mello, as funções constitucionais reservadas pela Constituição ao Tribunal de Contas, podem ser assim classificadas: função de consulta; função de informação; função de fiscalização; função de julgamento; função de ouvidoria; função corretiva e função sancionadora.

Sem sombra de dúvida que o papel institucional do Tribunal de Contas é de muita importância para a defesa dos interesses da sociedade. Órgão autônomo e independente, com seus membros, no caso dos Estados, dotados de garantias constitucionais atribuídas a desembargadores do Tribunal de Justiça, o que lhes assegura condições para desempenhar a missão de julgar, fazendo-o com isenção e imparcialidade.

Agradeço a todos pela atenção dispensada.

**ANTONIO ROQUE CITADINI**