

Antonio Roque Citadini

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

PALESTRA DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI, Presidente

O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

EVENTO: Semana Jurídica – promovida pelo Centro Acadêmico “Alexandre de Gusmão”

LOCAL: UNISANTOS - Auditório do Curso de Direito

Avenida Conselheiro Nébias, nº 589, Bairro Boqueirão, Santos – SP

DATA: 10 de agosto de 2007 – 10 horas.

“O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”

PREZADOS SENHORES

CUMPRIMENTO A TODOS E NESTA OPORTUNIDADE REGISTRO MINHA GRATIDÃO À DIRETORIA DO CENTRO ACADÊMICO ALEXANDRE DE GUSMÃO, *NA PESSOA DO SEU PRESIDENTE, EMERSON LIMA*, PELO HONROSO CONVITE QUE ME FORMULOU PARA PARTICIPAR DESTA JORNADA JURÍDICA DE 2007, PROMOVIDA PELOS ALUNOS DE DIREITO DESTA UNIVERSIDADE.

MINHA CONTRIBUIÇÃO SERÁ FALAR-LHES SOBRE O PAPEL FISCALIZADOR DO TRIBUNAL DE CONTAS, COM ÊNFASE NAS AÇÕES DESENVOLVIDAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, JUNTO AOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL E DOS MUNICÍPIOS, COM EXCEÇÃO DO DA CAPITAL.

PRESIDINDO O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, PELA TERCEIRA VEZ, ESTA É UMA ÓTIMA OPORTUNIDADE QUE TENHO PARA FALAR SOBRE O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS, POIS, CONQUANTO SEJA UM ÓRGÃO QUE EXERCE SUAS FUNÇÕES POR FORÇA CONSTITUCIONAL, HÁ DE SE RECONHECER QUE É UM ÓRGÃO NÃO MUITO CONHECIDO DOS OPERADORES DE DIREITO.

ESTOU CERTO QUE NESTA SELETA PLATEIA MUITOS DOS SENHORES JÁ CONHECEM A MISSÃO INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS; OUTROS,

Antonio Roque Citadini

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

PORÉM, ESTARÃO RECEBENDO COMO NOVAS AS INFORMAÇÕES QUE AQUI DAREI.

FORA DE DÚVIDA QUE NO DECORRER DO CURSO DE GRADUAÇÃO, OS ACADÊMICOS RECEBEM INÚMERAS INFORMAÇÕES ÚTEIS, AS QUAIS CADA QUAL PODERÁ E DEVERÁ UTILIZAR, DA MELHOR MANEIRA, PARA O FUTURO DESEMPENHO DE SUAS FUNÇÕES.

ESPERO OFERECER-LHES HOJE MINHA CONTRIBUIÇÃO FALANDO SOBRE *O PAPEL INSTITUCIONAL DO ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO, QUE* – TALVEZ NEM TODOS SAIBAM - *NO BRASIL E EM ALGUNS PAÍSES TAL ÓRGÃO SE CHAMA TRIBUNAL DE CONTAS*, ENQUANTO EM OUTROS PAÍSES TEM O NOME DE *CONTROLADORIA*.

EMBORA FALAR SOBRE O PAPEL INSTITUCIONAL DO ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO PERMITIRIA A ABORDAGEM DE MUITOS TÓPICOS, SELECIONEI ALGUNS POUCOS, QUE ME PARECERAM DE INTERESSE, PARA SOBRE ELES DISCORRER, OFERECENDO, TAMBÉM, UMA RÁPIDA VISÃO DA EXISTÊNCIA DO ÓRGÃO EM ALGUNS OUTROS PAÍSES.

AINDA QUE SEM MAIOR APROFUNDAMENTO, ABORDAREI COM OS SENHORES:

A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FUNCIONAL DO ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO – DANDO UMA VISÃO GERAL DE COMO ELA OCORRE EM OUTROS PAÍSES.

A EXCLUSIVIDADE DA COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO

ALGUMAS DAS COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

NO PRIMEIRO TÓPICO - O DA **AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FUNCIONAL** – MERECE DEIXAR REGISTRADO QUE NÃO É PRIVILÉGIO DO BRASIL TER UM ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO - *TRIBUNAL DE CONTAS* - DOTADO DE AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FUNCIONAL.

EM QUASE TODOS OS PAÍSES O ÓRGÃO DE CONTROLE POSSUI AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FUNCIONAL, O QUE LHE POSSIBILITA ORGANIZAR SEUS SERVIÇOS, PROCEDER À NOMEAÇÃO DE SEUS FUNCIONÁRIOS, BEM COMO À GESTÃO DE SEUS BENS E RECURSOS, O QUE O TORNA INDEPENDENTE, ISTO É, SEM DEPENDER DE QUALQUER OUTRO ÓRGÃO OU PODER.

Antonio Roque Citadini

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

É IMPORTANTE RESSALTAR QUE OS TERMOS *INDEPENDÊNCIA* E *AUTONOMIA* SÃO USADOS COMO SINÔNIMOS NA LITERATURA JURÍDICA BRASILEIRA, EMBORA NÃO TENHAM, A RIGOR, A MESMA CONOTAÇÃO EM TODOS OS PAÍSES.

DIFERENTEMENTE DOS AUTORES BRASILEIROS, QUE USAM POR VEZES O TERMO “AUTONOMIA” E EM OUTRAS, O TERMO “INDEPENDÊNCIA”, PARA DEFINIR A MESMA SITUAÇÃO DE UM ÓRGÃO, NOS OUTROS PAÍSES ISTO NÃO OCORRE, SENDO OS *TRIBUNAIS* E *CONTROLADORIAS* CLASSIFICADOS COMO ÓRGÃOS INDEPENDENTES (*ISTO É, NÃO DEPENDEM DE QUAISQUER OUTROS ÓRGÃOS PARA EXERCER SUAS FUNÇÕES*) E AUTÔNOMOS (*PRODUZEM SUAS PRÓPRIAS LEIS*).

PARA CITAR ALGUNS EXEMPLOS, TEMOS:

A INGLATERRA

AQUELE PAÍS ADOTA O SISTEMA DE *CONTROLADORIA* E SEU ÓRGÃO DE CONTROLE SE CHAMA *N.A.O. - NATIONAL AUDIT OFFICE* – E TEM COMPLETA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA NA ORGANIZAÇÃO DE SEUS SERVIÇOS DE AUDITORIA, COM RECURSOS GARANTIDOS PELO PARLAMENTO.

SEM QUALQUER DEPENDÊNCIA — INCLUSIVE DO PARLAMENTO — A *N.A.O.* PODE ORGANIZAR SEU ROTEIRO DE VISTORIAS E REALIZÁ-LAS A QUALQUER TEMPO E ABRANGENDO QUALQUER ATO DO ADMINISTRADOR.

A ITALIA, PAÍS QUE ADOTA O SISTEMA DE *TRIBUNAL DE CONTAS*.

A *CORTE DE CONTAS DA ITÁLIA* TEM COMPLETA COMPETÊNCIA SOBRE AS MATÉRIAS DE CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO, ORGANIZANDO SEUS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO, ADMINISTRANDO SEUS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E TENDO SEUS JUÍZES PROVIDOS POR CONCURSO.

OS ESTADOS UNIDOS

LÁ O ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO CHAMA-SE *G.A.O. - GENERAL ACCOUNTING OFFICE* E SE ADOTA O SISTEMA DE *CONTROLADORIA*.

A *G.A.O.* PODE ORGANIZAR LIVREMENTE SEU ROTEIRO DE AUDITORIAS, EMBORA ATENDA, TAMBÉM, PEDIDO DE AUDITORIAS DO CONGRESSO, E IGUALMENTE ADMINISTRA A DESPESA COM PESSOAL E SERVIÇOS DO ÓRGÃO.

A ESPANHA

Antonio Roque Citadini

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

TEM O *TRIBUNAL DE CONTAS DA ESPANHA* COMPLETA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA, PODENDO, ASSIM, ORGANIZAR SEUS SERVIÇOS E PROCESSOS.

É DE SE OBSERVAR, POIS, O QUANTO É IMPORTANTE A AUTONOMIA PARA O ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO.

COMO JÁ DITO, ESTA AUTONOMIA PERMITE AO ÓRGÃO ORGANIZAR SEUS SERVIÇOS E ADMINISTRAR SEU ORÇAMENTO, O QUE É, SEM DÚVIDA, UM PONTO VITAL PARA O EXERCÍCIO DAS COMPETÊNCIAS PRÓPRIAS DA INSTITUIÇÃO.

NÃO TIVESSE A AUTONOMIA PARA SELECIONAR SEUS FUNCIONÁRIOS, BEM COMO PARA ADMINISTRAR SEUS SERVIÇOS, SEUS RECURSOS E SUAS DESPESAS, O ÓRGÃO DE CONTROLE GUARDARIA UMA RELAÇÃO DE SUBORDINAÇÃO COM O ÓRGÃO QUE ESTARIA ENCARREGADO DESTAS TAREFAS, E ISTO SERIA INDESEJÁVEL MESMO EM PAÍSES ONDE O ÓRGÃO DE CONTROLE DE CONTAS TEM FORTES VÍNCULOS COM O PARLAMENTO.

ESTE ESPAÇO VITAL DE LIBERDADE É GARANTIDO PARA OS SERVIÇOS, PESSOAL E RECURSOS, IMPEDINDO QUALQUER REPRESÁLIA POR PARTE DO FISCALIZADO.

IGUALMENTE É ESSENCIAL A AUTONOMIA PARA QUE TAIS ÓRGÃOS POSSAM TER LIBERDADE PARA ORGANIZAR SEUS TRABALHOS DE FISCALIZAÇÃO, ESTABELECE O ROTEIRO DE AUDITORIAS, FIXAR A ABRANGÊNCIA DO ATO A SER CONTROLADO, BEM COMO A PERIODICIDADE DA VERIFICAÇÃO, QUESTÕES ESTAS QUE SE MOSTRAM FUNDAMENTAIS.

SEM AUTONOMIA A PRÓPRIA FUNÇÃO DO CONTROLADOR SERIA INÓCUA E PADECERIA DE FALTA DE CREDIBILIDADE.

A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FUNCIONAL, QUE NA MAIORIA DOS PAÍSES GOZAM AS ENTIDADES DE CONTROLE EXTERNO, EQUIVALE À SITUAÇÃO DOS TRIBUNAIS JUDICIÁRIOS, SENDO PLENA ESTA EQUIVALÊNCIA EM BOA PARTE DOS PAÍSES E A SOCIEDADE É, AFINAL, A GRANDE BENEFICIÁRIA DESTA AUTONOMIA.

É PRECISO DESTACAR QUE, EM ALGUNS PAÍSES, OS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS NÃO TÊM ESTATUTO QUE ESTABELEÇA GARANTIAS CONTRA A DEMISSÃO IMOTIVADA OU QUALQUER RELAÇÃO ESPECIAL COM O ESTADO E, NESTES CASOS, OS ÓRGÃOS DE CONTROLE IGUALMENTE NÃO TÊM QUALQUER PROTEÇÃO FUNCIONAL DIFERENCIADA.

Antonio Roque Citadini

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

NO ENTANTO, CABE RESSALTAR QUE ESTA INEXISTÊNCIA DE ESTATUTO ESPECIAL, COM GARANTIAS E DIREITOS DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS, VERIFICA-SE EM PAÍSES ONDE A ESTABILIDADE POLÍTICA É TAL QUE ESTAS GARANTIAS — DESTINADAS, EM GERAL, CONTRA RETALIAÇÕES POR PARTE DOS DIRIGENTES DO ESTADO — SEQUER SÃO COGITADAS, NÃO SE VERIFICANDO CASOS DE VINGANÇAS CONTRA O FUNCIONÁRIO PÚBLICO CORRETO.

A INGLATERRA É UM EXEMPLO DESTA SITUAÇÃO DE ESTABILIDADE E RESPEITO ÀS INSTITUIÇÕES. EMBORA NÃO TENDO NORMAS DE PROTEÇÃO E GARANTIAS DO EXERCÍCIO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS, É INCONCEBÍVEL ALI A EXISTÊNCIA DE QUALQUER RETALIAÇÃO POR PARTE DO ADMINISTRADOR FISCALIZADO.

NO CASO INGLÊS, ISTO NÃO SÓ OCORRE COM O ÓRGÃO DE CONTROLE, MAS EM TODOS OS CAMPOS DA ATIVIDADE PÚBLICA (NO JUDICIÁRIO, INCLUSIVE) E NÃO SOMENTE NA PROTEÇÃO DA ATIVIDADE FUNCIONAL, MAS, TAMBÉM, DAS MATÉRIAS DE NATUREZA ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA NAS QUAIS OS ÓRGÃOS, MESMO NÃO DISPONDO DE AUTONOMIA LEGAL, NÃO SOFREM QUALQUER OBSTÁCULO NA GESTÃO DE SEUS SERVIÇOS E DESPESAS.

O SEGUNDO TÓPICO DE IMPORTÂNCIA É O DA EXCLUSIVIDADE DE COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE.

É DE GRANDE RELEVÂNCIA PARA OS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO A FIXAÇÃO CLARA DE SUAS COMPETÊNCIAS PARA O EXERCÍCIO DE SUA ATIVIDADE-FIM QUE É O CONTROLE, E TAMBÉM DA PRÓPRIA SITUAÇÃO DA INSTITUIÇÃO PERANTE OS DEMAIS ÓRGÃOS OU PODERES DO ESTADO.

DE FORMA PREDOMINANTE OS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO TÊM SUAS COMPETÊNCIAS FIRMADAS EM LEI, SENDO CERTA A EXISTÊNCIA DE PAÍSES, INCLUÍDO O BRASIL, NOS QUAIS ISTO ESTÁ EXPLICITADO NA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO.

ALGUNS TEXTOS LEGAIS NÃO SE LIMITAM À PREVISÃO DA EXISTÊNCIA DO ÓRGÃO, MAS CONTÉM O PRÓPRIO DETALHAMENTO DE SUA ATIVIDADE E QUASE SEMPRE A FORMA DE EXERCITAR O PRÓPRIO CONTROLE.

É IMPORTANTE RESSALTAR QUE OS *TRIBUNAIS DE CONTAS* OU *CONTROLADORIAS* EXERCEM *COMPETÊNCIAS EXCLUSIVAS* NA FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO, AGINDO SEM QUALQUER CONCORRÊNCIA NO EXERCÍCIO DE SUA FISCALIZAÇÃO EXTERNA, E O FAZEM *DE OFÍCIO*.

Antonio Roque Citadini

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

ESTA É A SITUAÇÃO PRESENTE EM QUASE TODOS OS PAÍSES COM INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS ESTÁVEIS E ONDE OS ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE FUNCIONAM DE FORMA MAIS EFICIENTE.

OS *TRIBUNAIS* OU *CONTROLADORIAS* TÊM FIXADAS AS SUAS COMPETÊNCIAS, CABENDO RESSALTAR QUE SUA EXECUÇÃO NÃO PODE SER AVOCADA; SEQUER O PRÓPRIO ADMINISTRADOR PODERÁ SOCORRER-SE DE OUTRO ÓRGÃO PARA REALIZÁ-LA.

ASSIM, É PRIVATIVO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXECUTAR A FISCALIZAÇÃO DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO – NA FORMA DA LEI – E, COMO JÁ AFIRMEI, A REGRA É FAZEREM POR SUA PRÓPRIA INICIATIVA, CONSTITUINDO-SE EXCEÇÃO OS POUCOS CASOS QUE O PARLAMENTO PODE SOLICITAR A REALIZAÇÃO DE AUDITORIA.

INTERESSA FRISAR, AINDA, QUE NO BRASIL, A EXCEPCIONALIDADE É CONFERIDA AO PARLAMENTO, POR SEUS ÓRGÃOS COLEGIADOS, E NÃO ISOLADAMENTE AOS PARLAMENTARES.

NESTE PONTO É INTERESSANTE MENCIONAR QUE NÃO HÁ PREVISÃO DE QUE OUTRO ÓRGÃO REVEJA UMA DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS.

MESMO NOS PROCESSOS DE CONTAS ANUAIS, SITUAÇÃO NA QUAL O PARECER DO TRIBUNAL PODERÁ SER CONTRARIADO PELO PARLAMENTO, ISTO NÃO SIGNIFICA REVISÃO DE DECISÃO. O *PARECER* PERMANECERÁ COM SUA PROPOSTA FAVORÁVEL OU DESFAVORÁVEL E O PARLAMENTO – CÂMARA MUNICIPAL OU ASSEMBLÉIA - O ACEITARÁ OU NÃO, MAS NÃO O MODIFICARÁ.

A REGRA É, PORTANTO, QUE O ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO REALIZE TRABALHO ÚNICO, SEM POSSIBILIDADE DE SUA COMPETÊNCIA SER TRANSFERIDA PARA OUTRO ÓRGÃO OU PODER, OU MESMO SER EXERCITADA DE FORMA CONCORRENTE POR OUTRA INSTITUIÇÃO.

NO BRASIL, PODEMOS ENCONTRAR ALGUNS TIPOS DE AÇÕES JUDICIAIS QUE TÊM UMA SEMELHANÇA COM A FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS, COMO *A AÇÃO POPULAR* OU *A AÇÃO CIVIL PÚBLICA*, E, ATÉ CERTO PONTO, O *MANDADO DE SEGURANÇA*.

EMBORA ESTAS AÇÕES JUDICIAIS TENHAM A POSSIBILIDADE DE CONSTITUIR JULGAMENTO DE UM ATO DO ADMINISTRADOR, ELAS NÃO DESOBRIGAM A PRESTAÇÃO DE CONTAS PERANTE O TRIBUNAL E O JULGAMENTO DE ATO OU CONTRATO QUE É FEITO PELA CORTE DE CONTAS.

Antonio Roque Citadini

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

COMO NORMALMENTE AS COMPETÊNCIAS DO ÓRGÃO DE CONTROLE VÊM DISPOSTAS APENAS DE FORMA GERAL NA LEI MAIOR – A CONSTITUIÇÃO DOS PAÍSES - É COMUM ENCONTRARMOS NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL O DETALHAMENTO DAS COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE.

VISTAS, ASSIM, A AUTONOMIA E A EXCLUSIVIDADE DO TRABALHO DO ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO, PARECE DE INTERESSE MENCIONAR ALGUMAS DAS **COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO.**

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 TRAZ, DE FORMA AMPLA, AS COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS, AS QUAIS SÃO REPETIDAS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E NO CASO DO ESTADO DE SÃO PAULO, CONSTAM, DE FORMA MAIS DETALHADA, NA LEI COMPLEMENTAR Nº 709/93, QUE É CONHECIDA COMO A LEI ORGÂNICA DA CORTE.

NO ARTIGO 71⁽¹⁾ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL CONSTA QUE **O CONTROLE EXTERNO, A CARGO DO CONGRESSO NACIONAL, SERÁ EXERCIDO COM O AUXÍLIO DO TRIBUNAL DE CONTAS, AO QUAL COMPETE:**

I-apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, (...);

II-julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III-apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, (...);

IV-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, e demais entidades referidas no inciso II;

ASSIM, OBSERVA-SE QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL FIXA COM CLAREZA AS COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL E NÃO DEIXA QUALQUER DÚVIDA QUE A **FISCALIZAÇÃO DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO É TAREFA PRIVATIVA DO**

¹ “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

Antonio Roque Citadini

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

TRIBUNAL – E COMO REGRA, POR INICIATIVA PRÓPRIA. VÊ-SE QUE A INICIATIVA DO PARLAMENTO – NOS POUCOS CASOS QUE SE LHE DÁ ESTA COMPETÊNCIA - É PARA SOLICITAR AO TRIBUNAL QUE REALIZE AUDITORIA. LOGO, O TRABALHO TÉCNICO, MESMO NESTES CASOS, É DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO TRIBUNAL.

COMO VISTO, POSSUI O TRIBUNAL DE CONTAS AMPLO LEQUE DE ATRIBUIÇÕES, MAS, COM O INTUITO DE ECONOMIA DE TEMPO, PROCURAREI FAZER PEQUENAS CONSIDERAÇÕES SINTETIZANDO UMAS INFORMAÇÕES DE INTERESSE.

PORTANTO, NO NOSSO ESTADO DE SÃO PAULO, OS RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO GOVERNAMENTAL, OS CHEFES DO PODER EXECUTIVO - *GOVERNADOR E PREFEITOS* - APRESENTAM ANUALMENTE AO PARLAMENTO – ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA E CÂMARAS MUNICIPAIS -, POR FORÇA DE DISPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL, UM RELATÓRIO DE SUA ADMINISTRAÇÃO DO EXERCÍCIO ANTERIOR, SOBRE O QUAL O TRIBUNAL DE CONTAS ELABORA UM *PARECER* PELA APROVAÇÃO OU PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.

TAL *PARECER* É PRECEDIDO DE UMA APRECIÇÃO DOS ATOS DA GESTÃO GOVERNAMENTAL, DANDO ATENÇÃO À EXECUÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA, JÁ QUE, AS LICITAÇÕES E OS CONTRATOS, OS ATOS DE ADMISSÃO E DE APOSENTADORIA DE PESSOAL, E OUTROS, TÊM TRATAMENTO E JULGAMENTO PRÓPRIO, Á PARTE DO PROCESSO DE CONTAS ANUAIS.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO – LEMBRANDO - EXERCE JURISDIÇÃO SOBRE TODOS OS ÓRGÃOS E ENTIDADES, AUTARQUIAS, EMPRESAS PÚBLICAS E DE ECONOMIA MISTA, FUNDAÇÕES, PERTENCENTES AO GOVERNO DO ESTADO E AOS MUNICÍPIOS, COM EXCEÇÃO DO MUNICÍPIO DA CAPITAL, PORQUE ESTE TEM TRIBUNAL PRÓPRIO.

IMPORTA LEMBRAR AOS SENHORES QUE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO TEM SUA LEI ORGÂNICA, QUE É A LEI COMPLEMENTAR Nº 709, DE JANEIRO DE 1993, A QUAL DISPÕE, DE FORMA PORMENORIZADA, SOBRE AS ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL CONFERIDAS PELA CONSTITUIÇÃO.

DENTRE OS PONTOS DE INTERESSE QUE ELEGI PARA ABORDAR COM OS SENHORES, TEMOS:

PRIMEIRO – EXAME PRÉVIO DE EDITAIS

CONFORME AUTORIZA A LEI 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

Antonio Roque Citadini

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

ENTENDA ESTAREM CONTIDAS EM EDITAL LANÇADO À PRAÇA PELOS ÓRGÃOS PÚBLICOS.

PELO FATO DE PODER, O TRIBUNAL, PARALISAR A LICITAÇÃO, FICOU ESTABELECIDO NO REGIMENTO INTERNO, O RITO SUMÁRIO E A COMPETÊNCIA DO CONSELHEIRO RELATOR PARA DETERMINAR A PARALISAÇÃO DO CERTAME, *AD REFERENDUM* DO PLENÁRIO, E ISTO SE FEZ PARA EVITAR QUE A LICITAÇÃO FIQUE PARALISADA POR TEMPO SUPERIOR AO NECESSÁRIO. POR ISSO SE ESTABELECEU NORMA PRÓPRIA.

DADA A PREOCUPAÇÃO COM O TEMPO DE ANÁLISE E DECISÃO, O PROCESSO RECEBE APRECIÇÃO APENAS DE ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA, E DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL, SEGUINDO PARA ANÁLISE FINAL DO CONSELHEIRO RELATOR, O LEVARÁ AO PLENÁRIO E APRESENTARÁ SEU VOTO, PELA PROCEDÊNCIA OU NÃO DA REPRESENTAÇÃO. SENDO PELA PROCEDÊNCIA, HAVERÁ A DETERMINAÇÃO PARA QUE O ÓRGÃO LICITANTE ALTERE NO EDITAL AS CLÁUSULAS QUE FOREM JULGADAS ILEGAIS OU IRREGULARES.

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 ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, NO CASO DO GOVERNADOR.

DURANTE O ANO, EXISTEM PROCESSOS DE ACOMPANHAMENTO DE ALGUMAS MATÉRIAS, COMO: ORDEM CRONOLÓGICA; GASTOS COM O ENSINO; CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

NO CASO DAS CONTAS DO GOVERNADOR, ALÉM DOS ACOMPANHAMENTOS JÁ REFERIDOS, EXISTE UM PROCESSO PRÓPRIO, DE ACOMPANHAMENTO ANUAL QUE TEM RELATÓRIOS PERIÓDICOS, FATO QUE PERMITE AO CONSELHEIRO RELATOR DETERMINAR ALGUMA DILIGÊNCIA QUE ENTENDA OPORTUNA, COMO TAMBÉM EXIGIR, DURANTE A INSTRUÇÃO DO PROCESSO, EXPLICAÇÕES DO GOVERNO PARA MATÉRIAS QUE A SEU VER EXIGEM MELHORES ESCLARECIMENTOS PARA O CONVENCIMENTO QUE FORMARÁ AO FINAL DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL.

ESTE ACOMPANHAMENTO PERMITE AO CONSELHEIRO RELATOR NÃO SÓ PEDIR ESCLARECIMENTOS, COMO TAMBÉM FIXAR PRAZO PARA REGULARIZAR DETERMINADA SITUAÇÃO E, NO CASO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, *NOTIFICAR O RESPONSÁVEL COM O ALERTA LEGAL, QUANDO HOVER O ATINGIMENTO DOS LIMITES DA PRUDÊNCIA QUE A LEI ESTABELECE.*

Antonio Roque Citadini

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

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.

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.

O QUINTO PONTO – DIZ RESPEITO AO JULGAMENTO DAS LICITAÇÕES E DOS CONTRATOS

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.

ASSIM INSTRUÍDO, O PROCESSO É ANALISADO PELO CONSELHEIRO RELATOR QUE LHE DÁ O DIRECIONAMENTO, PODENDO FIXAR DE PRONTO PRAZO PARA QUE A ADMINISTRAÇÃO OFEREÇA SUAS JUSTIFICATIVAS OU, ANTES, DE ACORDO COM O REGIMENTO INTERNO, DETERMINAR A OITIVA DOS ÓRGÃOS TÉCNICOS (UNIDADE JURÍDICA, ECONÔMICA) E SDG.

SÓ DEPOIS DE ENCERRADA A INSTRUÇÃO É QUE O PROCESSO É LEVADO A JULGAMENTO, QUE TAMBÉM PODERÁ SER SINGULAR OU COLEGIADO – *CÂMARA OU PLENO* – CONFORME DISPOSTO NO REGIMENTO INTERNO.

POR FIM, CONSIDERO IMPORTANTE RESSALTAR A IMPORTÂNCIA QUE TEM PARA O TRIBUNAL, O TRABALHO QUE É DESENVOLVIDO PELOS AGENTES E AUXILIARES DA FISCALIZAÇÃO.

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.

Antonio Roque Citadini

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

É INTERESSANTE RESSALTAR QUE O TRIBUNAL TAMBÉM ACOMPANHA A EXECUÇÃO CONTRATUAL.

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.

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.

É A PERSPICÁCIA DOS PROFISSIONAIS DA FISCALIZAÇÃO – TENHAM OU NÃO FEITO A INSPEÇÃO *IN LOCO* - QUE OS FARÁ OBSERVAR E RELATAR COM A ÊNFASE NECESSÁRIA OS PONTOS DE MAIOR INTERESSE PROCESSUAL, OS QUAIS SERÃO LEVADOS EM CONTA PARA O JULGAMENTO, SEJA SINGULAR OU COLEGIADO, POIS PARA SUA ANÁLISE PROCEDERAM AO MINUCIOSO EXAME DA DOCUMENTAÇÃO CARREADA AOS AUTOS,

O AGENTE INSTRUTOR DO PROCESSO DEVE DEMONSTRAR SUA HABILIDADE NA BUSCA DA JURISPRUDÊNCIA E DOS INSTRUMENTOS À SUA DISPOSIÇÃO, SEMPRE COM O FIM DE FAZER A INSTRUÇÃO O MAIS COMPLETA POSSÍVEL. ISTO CONTRIBUIRÁ PARA A CELERIDADE NO ANDAMENTO DO PROCESSO, POIS NÃO DARÁ LUGAR A DÚVIDAS QUE IMPONHAM AO CONSELHEIRO EXIGIR ESCLARECIMENTOS, COM A ABERTURA DE PRAZOS.

CABE AQUI LEMBRAR, ENTRE OUTROS, DE UM VALIOSO INSTRUMENTO QUE TEM O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO E FICA À DISPOSIÇÃO DA FISCALIZAÇÃO. TRATA-SE DO *SIAP – SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA* – QUE CONSISTE NO BANCO DE DADOS DE TODOS OS MUNICÍPIOS JURISDICIONADOS.

TRAZ, O SIAP, INFORMAÇÕES NÃO SÓ FINANCEIRA-ORÇAMENTÁRIAS, MAS DADOS DE ESTRUTURA ADMINISTRATIVA, DA ECONOMIA E DE SERVIÇOS DOS MUNICÍPIOS, QUE ISOLADAMENTE OU EM CONJUNTO COM OUTROS DADOS DISPONÍVEIS ATÉ NA INTERNET, SERVEM PARA DETERMINADAS COMPARAÇÕES DE IMPORTÂNCIA PARA A INSTRUÇÃO DE DETERMINADOS PROCESSOS.

Antonio Roque Citadini

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

CONCLUSÃO

ENTENDI SER ESTA UMA OPORTUNIDADE INTERESSANTE PARA DISCORRER, AINDA QUE EM LINHAS GERAIS, COMO FIZ COM OS SENHORES, SOBRE A EXISTÊNCIA E FUNCIONAMENTO DO ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO NOS DIVERSOS PAÍSES, QUE, COMO JÁ DITO, EM ALGUNS SÃO CHAMADOS DE *TRIBUNAL DE CONTAS*, EM OUTROS, DE *CONTROLADORIA*.

ESPERO HAVER DEMONSTRADO O PAPEL INSTITUCIONAL RESERVADO AO TRIBUNAL DE CONTAS E QUE TENHAM NOTADO SUA GRANDE IMPORTÂNCIA PARA A DEFESA DOS INTERESSES DA SOCIEDADE.

COMO ÓRGÃO AUTÔNOMO E INDEPENDENTE QUE É, TEM SEUS MEMBROS, NO CASO DOS ESTADOS, DOTADOS DE GARANTIAS CONSTITUCIONAIS ATRIBUÍDAS A DESEMBARGADORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, E ESCOLHIDOS, NOS TERMOS DA CONSTITUIÇÃO. TAIS FATORES ASSEGURAM AOS CONSELHEIROS A NECESSÁRIA CONDIÇÃO PARA A ISENÇÃO NOS JULGAMENTOS DAS CONTAS DOS CHEFES DO PODER EXECUTIVO - *ESTADUAL E MUNICIPAL* -, E DOS GESTORES DE BENS E VALORES PÚBLICOS, BEM ASSIM EM RELAÇÃO A TODOS OS CONTRATOS E DEMAIS ATOS SUJEITOS À JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL.

O TRIBUNAL TEM SE MOSTRADO UM ÓRGÃO ATENTO ÀS ALTERAÇÕES QUE SURGEM NA LEGISLAÇÃO QUE REGE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NÃO SE DESCUIDANDO DA NECESSIDADE DE ALTERAR SUAS INSTRUÇÕES, NORMAS E REGRAS DE AUDITORIA, FAZENDO-O SEMPRE PRONTAMENTE.

PROCURA AGIR, TAMBÉM, NO SENTIDO DE FACILITAR OS JURISDICIONADOS, TENDO COMO EXEMPLO A EDIÇÃO DE SÚMULAS DE SUAS DECISÕES, ÀS QUAIS PROCURA DAR AMPLA DIVULGAÇÃO PARA CONHECIMENTO DOS GESTORES E EXECUTIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

NÃO SE DESCUIDA, POR OUTRO LADO, DA NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DE SEUS QUADROS, TENDO INSTITUÍDO A ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS, A QUAL TEM SERVIDO PARA QUE SEUS COLABORADORES SE MANTENHAM ATUALIZADOS, NÃO SÓ COM A LEGISLAÇÃO, MAS TAMBÉM COM AS ALTERAÇÕES TÉCNICAS QUE SURJAM E TENHAM ESTREITA RELAÇÃO COM A ATIVIDADE-FIM, PROPICIANDO, ASSIM, SUA UTILIZAÇÃO NO TRABALHO, COM O APROVEITAMENTO, TAMBÉM, DE EVENTUAIS INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS QUE APARECEM.

UM PROJETO QUE ESTE ANO ENTROU EM OPERAÇÃO, AINDA OPCIONALMENTE PORQUE ESTÁ EM FASE EXPERIMENTAL, É O “*PROJETO*”

Antonio Roque Citadini

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

AUDES P”, QUE FACILITARÁ A COMUNICAÇÃO DOS JURISDICIONADOS COM O TRIBUNAL, PERMITINDO QUE CADA ÓRGÃO ENVIE SUAS INFORMAÇÕES POR MEIO ELETRÔNICO.

ISTO TEM COMO ALVO A OBTENÇÃO DE MAIOR QUALIDADE E RENDIMENTO NO TRABALHO DA FISCALIZAÇÃO, ALIADOS À FACILIDADE PARA OS JURISDICIONADOS.

COMO JÁ AFIRMEI, O TRIBUNAL SEMPRE SE PREOCUPA COM A MODERNIZAÇÃO, RAZÃO PELA QUAL OS JULGAMENTOS DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS - CÂMARAS E TRIBUNAL PLENO – SÃO DISPONIBILIZADOS NO SITE DO TRIBUNAL, PERMITINDO QUE QUALQUER PESSOA TOME CONHECIMENTO, PRATICAMENTE EM TEMPO REAL, DO RESULTADO DO JULGAMENTO DE SEU PROCESSO.

ISTO FACILITA A VIDA DAS PESSOAS ENVOLVIDAS E AINDA DE QUALQUER INTERESSADO NO PROCESSO, EVITANDO QUE TENHAM DE SE DESLOCAR – MUITOS DO INTERIOR DO ESTADO – ATÉ A SEDE DO TRIBUNAL PARA ASSISTIR ÀS SESSÕES, QUE SÃO PÚBLICAS. É UMA MEDIDA MUITO SALUTAR E QUE TRAZ BENEFÍCIOS À SOCIEDADE, POIS QUALQUER INTERNAUTA PODE ACOMPANHAR, DE SEU ESCRITÓRIO, ÓRGÃO DE TRABALHO OU MESMO DA SUA RESIDÊNCIA, O JULGAMENTO DE QUALQUER PROCESSO.

PREZADOS SENHORES, POR ORA ESTA É A MINHA CONTRIBUIÇÃO NESTA SEMANA JURÍDICA E ME COLOCO À DISPOSIÇÃO PARA EVENTUAIS PERGUNTAS, DESEJANDO A TODOS FELICIDADES NO EXERCÍCIO DA PROFISSÃO QUE LOGO ESTARÃO EXERCENDO.

MUITO OBRIGADO PELA ATENÇÃO.

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