

A fiscalização exercida pelo TCMSP

Lívio Mário Fornazieri

Especialista em Gestão Pública pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e graduado em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. É o Subsecretário de Fiscalização e Controle do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Atua como Agente de Fiscalização do TCMSP desde 1996.

Resumo: A fiscalização da atuação do Poder público não é uma novidade dos Estados Modernos, posto que historicamente, há registros da existência de iniciativas de controle da Administração pública desde a Antiguidade. O Tribunal de Contas do Município, por meio de sua Subsecretaria de Fiscalização e Controle (SFC), realiza fiscalizações com vistas ao controle de legalidade das contratações públicas, incluindo o acompanhamento concomitante de editais de licitação e da execução de contratos, convênios e obras. Realiza auditorias para avaliar a correção das informações de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, nos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município, com vistas a subsidiar os julgamentos das contas anuais ou de atos de gestão dos responsáveis. Além disso, uma das grandes preocupações da SFC é a avaliação da qualidade do gasto público. Assim, a SFC realiza auditorias operacionais para verificar se o gasto público atende também os princípios da econo-

micidade, eficiência e efetividade. As auditorias operacionais são consolidadas nos Relatórios de Função de Governo que compõem o Relatório Anual de Fiscalização do Executivo. Nós últimos sete anos, a SFC realizou mais de quatro mil fiscalizações com um montante total de mais de 125 bilhões de reais auditados e a atuação concomitante à despesa evitou mais de 5,2 bilhões de gastos públicos. Outros benefícios advêm da própria expectativa do controle, da prevenção do desperdício e, especialmente, da melhoria de políticas públicas.

Palavras-chave: Gestão Pública. Políticas Públicas. Contratações Públicas. Controle Externo. Fiscalização. Tribunal de Contas.

“A sociedade tem o direito de exigir que todo agente público preste contas de sua administração”.

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

1 Introdução

Os termos administração pública e gestão pública não são sinônimos.

Administração Pública é a atividade de servir ao público, sendo que os servidores públicos implementam as diretrizes elaboradas por outros. Relaciona-se a procedimentos, ao desdobramento de diretrizes em ações e à gestão departamental.

Gestão inclui o conceito de administração, mas também envolve organização para o atingimento dos objetivos com a máxima eficiência, e também responsabilidade genuína pelos resultados.

A administração pública foca nos processos, nos procedimentos e conformidade, enquanto a gestão pública envolve muito mais. Ao invés de meramente seguir instruções, o gestor público foca no atingimento dos resultados e em assumir a responsabilidade por esses resultados. (HUGHES, 2003, p.6)

Assim, o uso regular e eficiente de recursos públicos constitui um dos pré-requisitos essenciais para a gestão adequada das finanças públicas e a efetividade das decisões das autoridades responsáveis. (INTOSAI, 1977, p. 3)

O conceito e estabelecimento da auditoria são inerentes à administração pública, já que a gestão de recursos públicos envolve um voto de confiança. A auditoria não é um fim em si, e sim um elemento indispensável de um sistema regulatório cujo objetivo é revelar desvios das normas e violações dos princípios da legalidade, eficiência, efetividade e economicidade na gestão pública com a tempestividade necessária para que medidas corretivas possam ser tomadas em casos individuais, para fazer com que os responsáveis por esses desvios assumam essa responsabilidade, para obter o devido ressarcimento ou para tomar medidas para prevenir – ou pelo menos dificultar – a ocorrência dessas violações. (INTOSAI, 1977, p. 4)

2. Os Tribunais de Contas brasileiros

A fiscalização da atuação do Poder Público não é uma novidade dos Estados Modernos, posto que, historicamente, há registros da existência de iniciativas de controle da Administração pública desde a Antiguidade. (COSTA, 2006, p. 21)

Praticamente todos os sistemas políticos modernos dispõem, hoje, de instituições superiores encarregadas especificamente do controle financeiro-patrimonial do Estado. São conhecidos por diversos nomes, tais como Tribunal de Contas, Corte de Contas, Controladoria, Auditoria-Geral, entre outras denominações. (SPECK; NAGEL, 2002, p. 227)

Segundo Speck (2000, p. 35), foi o modelo adotado pela França na criação de seu Tribunal de Contas em 1807 que “abriu uma nova dimensão para a configuração institucional” e que serviu de paradigma para a criação de instituições similares em diversos países. Nestes moldes, as instituições são autônomas e inde-

pendentes, não se subordinando ao Executivo ou ao Legislativo e tem como finalidade o cumprimento de todo o ciclo de controle. “Este abrange a identificação das áreas a serem fiscalizadas, a realização técnica do controle e a produção de veredicto final com valor jurídico”. (SPECK; NAGEL, 2002, p. 230)

No Brasil, de acordo com o sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária adotado pela Constituição Federal, a responsabilidade pelo controle externo é do Poder Legislativo (art. 70).

Como se pode depreender do texto constitucional, o controle externo cabe a um órgão de natureza eminentemente política, que pode ser o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas ou as Câmaras Municipais, de acordo com a esfera administrativa de seu interesse. Entretanto, não se pode admitir que um controle técnico seja exercido de modo direto pelo Poder Legislativo. Daí a necessidade de um órgão de natureza técnica, especializado, que venha minimizar o caráter político do controle externo. (BRITO, 1998)

Assim sendo, sua execução foi destinada a um órgão que possui autonomia e independência de atuação sobre os três poderes do Estado, o Tribunal de Contas. De acordo com o art. 71, da CF, as Cortes de Contas brasileiras possuem competências próprias, exclusivas e indelegáveis. (COSTA, 2006, p. 53).

3 A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP)

3.1 Ciclo de contratação e de fiscalização

Uma das principais atribuições dos Tribunais de Contas é o controle da legalidade das contratações públicas. Esse controle é realizado a cada etapa daquilo que chamamos de Ciclo de Contratação.

Figura 1* – Ciclo de Contratação e de Fiscalização (pág. 56)

a) Edital de Licitação

Quando um órgão da Prefeitura do Município de São Paulo publica um importante edital de licitação, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle (SFC) do Tribunal de Contas inicia imediatamente um procedimento de fiscalização chamado de Acompanhamento de Edital. Essa é uma das principais modalidades de fiscalização concomitante exercidas pelo TCMSP.

Nesse momento são verificados, entre outras coisas:

- a existência de requisição de material e/ou justificativas para o objeto a ser licitado, observando a compatibilidade do objeto com as atividades da Unidade licitante;
- a indicação de recursos orçamentários suficientes para a abertura do procedimento;
- a conformidade da escolha da modalidade licitatória com a legislação aplicável;
- se a descrição do objeto foi feita de forma sucinta e clara, sem especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que acarretam limitação à competitividade;
- se constam como anexo do edital:
 - Projeto básico e/ou executivo, contendo os elementos necessários e suficientes à perfeita compreensão do objeto e estimativa do custo da obra ou do serviço de engenharia a ser licitado;
 - Orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, com informação da composição dos preços e da sua origem;
 - Minuta do contrato a ser firmado e especificações complementares e normas de execução pertinentes à licitação;

• se a documentação exigida para a habilitação dos licitantes (habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira) está em conformidade com o disposto na legislação vigente, observando notadamente se há direcionamento ou estipulação de regras que frustrem o caráter competitivo da licitação.

Ao final, os Auditores devem concluir se o Edital reúne ou não condições de prosseguimento, apontando as irregularidades/infringências constatadas.

b) Licitação

Figura 1 – Ciclo de Contratação e de Fiscalização



- **Fiscalizações Concomitantes à realização da despesa**
- **Fiscalizações realizadas após a ocorrência da despesa**

O próximo passo é o Acompanhamento da Sessão de Licitação, onde são verificados se o desenvolvimento da sessão obedeceu ao procedimento fixado no Edital de Licitação, desde a abertura dos envelopes das propostas até a adjudicação do objeto ao licitante vencedor.

c) Contratação

Quando um Contrato é assinado, decorrente de licitação ou de contratação direta, a SFC realiza a sua análise.

No caso de contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, são verificadas se estão devidamente justificadas as causas que caracterizaram a necessidade da contratação direta e a escolha do contratado e se os preços contratados também estão justificados e se são compatíveis com os de mercado.

Em síntese, quando da análise de qualquer contrato, são verificadas as condições de contratação, se o contrato está de acordo com a legislação e se não existem cláusulas ou condições diferentes daquelas estabelecidas pelo Edital de Licitação que possam vir a favorecer o contratado em prejuízo dos cofres públicos.

d) Termos de Aditamento

Quando um Termo Aditivo é celebrado, a SFC analisa se a contratação foi prorrogada em condições vantajosas evidenciadas por meio de pesquisa de mercado; se os acréscimos contratuais ficaram dentro dos limites de tempo e valor es-

tabelecidos pela legislação aplicável, entre outros.

e) Execução do Contrato

Durante a execução de um contrato, convênio ou obra, a SFC realiza o acompanhamento de sua execução. Essa é outra importante modalidade de fiscalização concomitante realizada pela SFC.

O objetivo específico dos acompanhamentos de execução contratual de fornecimento de bens ou serviços ou obras de engenharia é verificar, por amostragem:

- se os bens estão sendo fornecidos conforme o contratado e de acordo com a legislação pertinente, bem como se o que foi pago corresponde ao que foi fornecido;
- se os serviços (continuados ou não) estão sendo executados e medidos conforme o contratado e de acordo com a legislação pertinente, bem como se o que foi medido corresponde ao executado;
- se as obras ou os serviços de engenharia estão sendo executados e medidos conforme o contratado e de acordo com a legislação pertinente, bem como se os quantitativos medidos correspondem aos executados.

f) Representações ou Denúncias

As análises de representações ou denúncias destinam-se à apuração da procedência de fatos, irregularidades ou ilegalidades denunciadas nas licitações ou durante a execução de

contratos, convênios e obras. A maior parte das representações ou denúncias ocorre e é analisada de maneira concomitante aos atos da administração pública.

3.2 Auditorias

A auditoria é um tipo de fiscalização realizada com as seguintes finalidades:

- levantar dados e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, nos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município, e analisá-los quanto aos aspectos técnicos de legalidade e legitimidade, de sorte a subsidiar os julgamentos das contas anuais ou de atos de gestão dos responsáveis;

- avaliar, do ponto de vista operacional, as atividades e sistemas desses órgãos e entidades, bem como aferir os resultados alcançados pelos projetos ou programas governamentais sob sua responsabilidade, ou por aqueles decorrentes de seus objetivos institucionais.

3.3 Inspeções

Inspeções são fiscalizações destinadas a esclarecer aspectos relativos a atos, documentos ou processos em exame, ou apurar denúncias sobre matéria de competência do Tribunal.

As inspeções são utilizadas para atender a solicitações da Câmara Municipal, do Ministério Público etc.

3.4 Relatórios Anuais de Fiscalização

Os Relatórios Anuais de Fiscalização são elaborados, para cada exercício, para os Órgãos da Administração Direta (Executivo, Câmara e Tribunal) e entidades da Administração Indireta. Têm por objetivo consolidar os resultados das fiscalizações e servir de base para emissão dos pareceres e julgamentos sobre as contas.

Os Relatórios Anuais de Fiscalização têm por base as constatações das fiscalizações que contribuam para a avaliação contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos e

entidades da Administração Direta e Indireta do Município. Além disso, consolidam as auditorias operacionais que compõem os Relatórios de Função de Governo.

3.5 Relatórios de Função de Governo

Além do controle de legalidade, uma das grandes preocupações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle é a avaliação da qualidade do gasto público. Não basta que a Prefeitura do Município de São Paulo gaste o dinheiro do contribuinte de acordo com os princípios da legalidade e legitimidade. O gasto público deve atender também os princípios da economicidade, eficiência e efetividade.

- O princípio da economicidade significa minimizar os custos dos recursos. Os recursos usados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor preço.

- O princípio da eficiência significa obter o máximo dos recursos disponíveis. Diz respeito à relação entre recursos empregados e produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade.

- O princípio da efetividade diz respeito a atingir os objetivos estabelecidos e alcançar os resultados pretendidos.

A SFC realiza auditorias operacionais anualmente para verificar a qualidade do gasto público nas seguintes funções de governo: educação, saúde, mobilidade urbana, gestão ambiental, assistência social, habitação e urbanismo.

Os valores gastos são comparados com os resultados obtidos, são avaliados os indicadores de desempenho e o atingimento das metas previamente estabelecidas e a qualidade dos serviços prestados à população.

Os relatórios de função são consolidados no Relatório Anual de Fiscalização do Executivo (RAF).

Dessa maneira, além dos enfoques contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais,

o RAF do Executivo também explicita quão bem o dinheiro foi gasto pela Prefeitura nas principais funções de governo.

3.6 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle realiza periodicamente todas as fiscalizações para verificar se a Prefeitura do Município de São Paulo está cumprindo os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e especialmente verifica:

- se a arrecadação até o fim de cada bimestre alcançou a previsão constante das metas bimestrais (art.13 da LRF), procedendo ao alerta (art. 59, I, da LRF), em caso negativo;
- se a trajetória da dívida consolidada bem como os limites para concessão de garantias e Operações de Crédito estão de acordo com as Resoluções do Senado Federal (nºs 40/01 e 43/01, respectivamente);
- se as despesas com pessoal encontram-se dentro do limite previsto (artigos 18 a 20 da LRF);
- se as publicações exigidas (artigos 52 a 55 da LRF) foram efetuadas no prazo e na forma exigida pela Secretaria do Tesouro Nacional e se houve divulgação em meio eletrônico.

4. Benefícios à sociedade

Nem todos os benefícios decorrentes das ações de controle do Tribunal podem ser mensurados em reais, muito embora alguns resultados expressivos sejam passíveis de mensuração em termos financeiros, inclusive com geração de benefícios por tempo indeterminado (TCU, 2010, p. 32).

Nós últimos sete anos, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle realizou mais de quatro mil fiscalizações com um montante total de mais de 125 bilhões de reais auditados e a atuação concomitante à despesa evitou mais de 5,2 bilhões de gastos públicos.

Contudo, é possível concluir também que muitos benefícios advêm da própria ex-

pectativa do controle, da prevenção do desperdício, de melhorias na alocação de recursos, da sugestão de aprimoramento de leis, da redução de danos ambientais e, especialmente, da melhoria de políticas públicas.

Referências

BRITO, Rodrigo Azevedo Toscano de. **A Eficácia de Título Executivo dada às Decisões dos Tribunais de Contas**. 1998. Especialização em Direito Processual Civil. Centro Universitário de João Pessoa.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: Evolução e Principais Atribuições no Estado Democrático de Direito**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

HUGHES, Owen E. **Public Management and Administration**. 3. ed. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003.

INTOSAI, **Declaração de Lima**. 1977. Traduzida pelo TCU – Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F5015623293FD0781C>> Acesso em: 15 jun. 2017.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

_____; NAGEL, José. A Fiscalização dos Recursos Públicos pelos Tribunais de Contas. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. 1. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Prestação de Contas Exercício 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24C00AE30014C4BE37EDC0E6E>> Acesso em: 15 jun. 2017.