

# F

## erramentas de controle social do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

### *Social control tools of the Court of Accounts of the Municipality of São Paulo*

**Jeferson Castro de Almeida**  
Servidor público federal

**Luciane Tessari Buk Fernandes Deus**  
Servidora pública municipal

**Antônia Conceição dos Santos**  
Professora mestra orientadora

**R**esumo: Existem diversas formas e tipos de controle que podem ser exercidos sobre a administração pública de maneira institucional que se apresentam na forma de controle interno e externo. O primeiro tipo de controle é executado pelo próprio órgão, já o segundo é praticado pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas. Um terceiro e não menos importante tipo de controle é o exercido pela sociedade, intitulado de controle social. Dentro dessa temática, busca-se conceituar o que é controle social e explicitar brevemente como se dá a organização dos Tribunais de Contas até chegarmos ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo apresentando quais são os instrumentos de controle social existentes nesta Corte de Contas e se eles estão sendo efetivos nos propósitos para os quais foram criados.

**Palavras-chave:** Administração Pública. controle social. Tribunais de Contas. Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

**Abstract:** There are several forms and types of control that can be exercised over public administration in an institutional manner that present themselves in the form of internal and external control. The first type of control is executed by the body itself, while the second is practiced by the Legislative Branch with the assistance of the Audit Courts. A third and no

less important type of control is that exercised by society, entitled social control. Within this theme, we seek to conceptualize what is social control and to briefly explain how the organization of the Audit Courts occurs until we reach the Court of Audit of the Municipality of São Paulo presenting what instruments of social control exist in this Court of Accounts and if they are being effective in the purposes for which they were created.

**Keywords:** Public administration. Social Control. Courts of Accounts. Court of Accounts of the Municipality of São Paulo.

## 1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) determina que o controle das contas públicas requer diferentes tipos de controle, estabelecendo que o controle institucional compete fundamentalmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo. Segundo a Carta Magna, o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento e 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.

O artigo 75 da Carta Magna estabelece que as normas disciplinadas nesta seção serão aplicadas, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos municípios. Com base nesse mandamento constitucional foram criados os Tribunais de Contas

dos Estados da federação, Distrito Federal e alguns municípios. Quanto aos municípios, o artigo 31, § 4º da CF/88 afirma que é vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais. Com o advento da Constituição não podem ser criados Tribunais de Contas Municipais, mantendo-se os Tribunais de Contas existentes antes da promulgação da CF/88, como é o caso do município de São Paulo (instituído pela Lei n. 7.213, de 1968) e do município do Rio de Janeiro (instituído pela Lei n. 289, de 25 de novembro de 1981).

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), objeto do nosso estudo, é um órgão independente e autônomo pertencente à esfera municipal. Sua missão precípua é fiscalizar e controlar as receitas e despesas do município de São Paulo e emitir parecer prévio sobre as contas do prefeito. Em síntese, a Corte de Contas deve zelar para que não haja desperdícios dos recursos públicos na cidade de São Paulo.

A Magna Carta traz ainda em seu texto, no Art. 31: “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da Lei.” Esse controle realizado pela própria administração sobre si mesma também é chamado de controle institucional. O sistema de controle interno de cada Poder deve apoiar o controle externo no exercício de suas atribuições. Nos estados e municípios, também há uma controladoria interna, ou uma unidade de controle interno.

Conforme Breder (2008), o controle social no Brasil tem seu grande marco estabelecido pela CF/88 que se pautou pelos princípios da descentralização e da participação popular, criando instrumentos para que a sociedade possa exercer o seu papel, participando e controlando as ações do Estado na busca do bem comum e do interesse público.

Nesse sentido, segundo Souza e Silva (2017), com a reabertura democrática do Brasil,

os instrumentos de controle social desenvolveram-se gradativamente, pautados nos princípios da Carta Magna de 1988.

De acordo com a Cartilha “controle social” da Controladoria Geral da União:

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania (Controladoria-Geral da União, 2012, p. 16).

Dessa forma, controle social pode ser caracterizado como uma maneira de distribuir o poder de decisão referente às políticas públicas entre o Estado e a sociedade. Assim, a população pode participar dos assuntos que lhe são caros e fiscalizar a utilização dos recursos públicos, prevenindo a corrupção.

Nosso objetivo geral é desvendar quais são os instrumentos de controle social ofertados à sociedade pelo TCMSP e demonstrar a efetividade desses canais de participação. Como objetivos específicos, pretendemos apresentar conceitos primordiais referentes ao controle social, analisar os instrumentos de participação social disponibilizados pelo TCMSP e verificar a efetividade e o acesso a esses instrumentos existentes.

## 2 Metodologia

A questão-problema norteadora refere-se à identificação de como ocorre o exercício do controle social no TCMSP e se este é realizado de uma forma eficiente, de modo que assegure a efetiva participação dos cidadãos nesta Corte de Contas.

A metodologia utilizada para atingir o objetivo proposto por este trabalho foi a revisão integrativa da literatura, que visa o entendimento acerca do funcionamento dos Tribunais de Contas, das espécies e tipos de controle existentes, com foco no controle social.

O presente estudo foi realizado por meio de uma pesquisa descritiva, englobando abordagens qualitativas e quantitativas, com a utilização de pesquisa bibliográfica e documental. Os documentos estudados que serviram de base para essa pesquisa foram a Constituição Federal de 1988, o Regimento Interno e Lei Orgânica do TCMSP, além de artigos científicos, que tratam acerca da temática de controle social, envolvendo reflexões teóricas para subsidiar a discussão.

## 3 O controle das contas públicas na linha do tempo

Cumprir registrar que a literatura (MELO) aponta que a existência de um órgão fiscalizador e de controle das contas públicas não é recente, e remonta desde períodos remotos da História. Tem-se o conhecimento de que o primeiro registro de controle das finanças do Estado é citado no Código de Manu, na Índia, sem confirmação precisa de data, mas supostamente promulgado entre 1.300 e 800 a.C. A autora acrescenta que, no Oriente, China e Egito, nesse mesmo período, também possuíam regras de controle e poder de imperadores e seus conselheiros, além das arrecadações dos faraós.

Santana (2019) destaca que no Ocidente o panorama não era distinto. Civilizações como gregos e romanos também se organizavam em prol de um controle das despesas e receitas públicas. Aristóteles defendeu que “o mais importante era estruturar o governo por meio de suas instituições e de leis, com a finalidade de impedir que os funcionários ganhassem dinheiro ilicitamente no exercício de suas funções públicas” (apud SIMÕES 2016, p.5).

Sob essa perspectiva histórica, Simões traz um panorama da fiscalização do Estado nos períodos subsequentes. Na Idade Média, Estados politicamente organizados, como França e Inglaterra, contavam com a colaboração de Conselhos fiscalizatórios. Portugal, na

contramão de tal especialização, tinha uma fiscalização deficitária, realizada por pessoas desqualificadas. Uma suposição que pode ser levantada, *a posteriori*, a partir de elementos mais aprofundados, é se os procedimentos tardios do controle das contas públicas no Brasil seriam uma herança da cultura arraigada na Metrôpole, desde antes mesmo de seu descobrimento.

As Idades Moderna e Contemporânea corroboram a situação anteriormente estabelecida: países como Inglaterra e França continuaram aperfeiçoando o controle das contas públicas e da ação do Estado. Itália e Alemanha também fortaleceram seus sistemas de fiscalização. A Bélgica, com sua independência da França, promulgou, em sua Constituição, a criação de uma Corte de Contas, consolidando os mecanismos de inspeção.

Destacamos, aqui, o panorama em Portugal, no período do descobrimento do Brasil, em que havia um grande descontrole das finanças públicas. A Colônia, por sua vez, apresentava déficit orçamentário, informação a ser destacada, uma vez que a sistematização de procedimentos fiscalizatórios das contas públicas no Brasil, em relação à de outros países □ como será visto na sequência □, comprovam maior morosidade no sistema de comando administrativo das funções públicas.

### **3.1 Evolução do controle de contas no Brasil: a criação dos Tribunais de Contas**

Com a divisão do território brasileiro em catorze capitanias hereditárias, a partir de 1534, seus donatários tinham a liberdade de exploração, mediante a contribuição à Coroa, definida em contrato. Cumpridas as exigências financeiras e legais com esta, o donatário tinha plena autoridade sobre as transações comerciais sob seu domínio.

O controle das finanças públicas tem início um século e meio após essa demarcação territorial. Em 1680 são criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias, uma delas com sede

no Rio de Janeiro. Mas o aperfeiçoamento dos controles públicos é lento. Somente em 1808 foi criado o Conselho da Fazenda no Brasil, aos moldes do órgão, em Portugal.

No Art. 170, da Constituição Federal de 1824, o Conselho torna-se Tesouro da Fazenda:

A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de "Thesouro Nacional" aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio. (Constituição Federal, 1824)

A citação do órgão denominado Tribunal de Contas acontece em 1826, via projeto de Lei. Ao longo de cinco décadas, porém, vários projetos de Lei tramitaram no sentido da criação da instituição. Em 1890, o então ministro da Fazenda, Rui Barbosa, propõe a criação do órgão pelo Decreto 966-A/90, o que só seria regulamentado na Constituição de 1891.

Art. 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença. (Constituição Federal, 1891).

Cumprir registrar que, conforme a literatura indica, as funções do Tribunal de Contas foram alteradas, a partir de publicações de Decretos, transferindo competências a outros órgãos, desstituindo o órgão de algumas funções, e restabelecendo-as em outros momentos. No período da ditadura de Vargas, por exemplo, a Lei Orgânica do TCU limitou as atribuições da instituição, uma vez que não havia atividades do Congresso Nacional nesse período (MELO, 2012, p.3).

Sob essa perspectiva, todas as Constituições seguintes, garantiram em seu texto a presença dos Tribunais e órgãos de controle da administração pública. Assim foi na nova Constituição, em 1946, em seu artigo 24, define que “É permitida ao Estado a criação de órgão de assistência técnica aos Municípios” e, na Constituição de 1988, são promulgadas novas diretrizes relacionadas aos Tribunais de Contas, priorizando o interesse público e restringindo às autoridades públicas a tomada de decisões apenas a partir do permitido por Lei.

### 3.2 Estrutura dos Tribunais de Contas, funções e competências

A estrutura brasileira de Tribunais de Contas possui, atualmente, 33 cortes. Fazem parte dessa ordenação o Tribunal de Contas da União (responsável pelas contas do Governo Federal), 26 Tribunais de Contas Estaduais (responsáveis pelas finanças dos Estados – à exceção de municípios que possuam tribunais de contas independentes, como Rio de Janeiro e São Paulo), três Tribunais de Contas dos Municípios do Estado (Bahia, Goiás e Pará), dois Tribunais de Contas do Município – TCM (em São Paulo e no Rio de Janeiro) e um Tribunal de Contas do Distrito Federal. A Constituição de 1988, em seu artigo 31, § 4º, estabelece que “É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.”

A formação dos Tribunais também é diferenciada. O órgão federal é composto por nove ministros, sendo 2/3 indicados pelo Congresso Nacional e 1/3 pelo presidente da República. Os Tribunais de Contas Estaduais contam com sete membros, sendo quatro eleitos pela Assembleia Legislativa e três nomeados pelo representante do Executivo. O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro conta com sete conselheiros, e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, com cinco membros.

A função principal dos Tribunais de Contas é realizar a fiscalização das contas públicas, e

controlar a Administração Pública no que se refere às operações financeiras, contábeis, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, de acordo com os princípios constitucionais. É classificado, também, como órgão público, tendo o dever, inclusive, de prestar contas à sociedade civil.

No paradigma do Estado Democrático de Direito, qualquer cidadão tem o direito de saber, ou seja, de tomar parte, de argumentar e debater publicamente o exercício da atividade financeira do Estado, pois há uma ampliação *latu sensu* dos intérpretes do texto constitucional, ou seja, dos atores na arena pública. Os responsáveis pela ordenação de despesas, devem demonstrar os gastos públicos, lastreados nos princípios constitucionais da gestão pública. (LUZ SEGUNDO, 2010).

### 3.3 Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Responsável pela fiscalização das receitas e despesas da administração municipal de São Paulo, a estrutura do Tribunal de Contas do Município é independente, tendo o órgão autonomia para suas decisões, dentro da legislação pertinente, de cunho administrativo, e não jurídico. Porém, é de responsabilidade desta Corte fornecer documentos e elementos ao Ministério Público do Estado, caso haja suspeita de irregularidade penal.

Em sua página institucional na internet, assevera-se que “compete ao TCMSP o papel de zelar para que não haja desperdício dos recursos públicos no Município de São Paulo, atuando, inclusive, preventivamente e em missão pedagógica”.

Dentre as atribuições do órgão, cabe o controle externo das contas do município, tanto da administração direta como indireta, incluindo as empresas públicas municipais, bem como do próprio Tribunal de Contas. Os empréstimos tomados pelo município também necessitam de parecer da Corte de Contas.

As análises de processos incluem auditorias,

e atribuem ao Tribunal a propriedade de, caso haja irregularidade, aplicar as sanções administrativas previstas em Lei, podendo até revogar decisões tomadas, cancelar contratos e licitações, bem como suspender pagamentos.

Criado para exercer o controle externo em defesa da sociedade, o Tribunal age também com a participação da população, ao proceder investigações a partir de representações e denúncias de irregularidades relacionadas aos órgãos da administração municipal.

Além da função administrativa, a visibilidade de suas atribuições e atividades tem sido promovida por meio de campanhas, visando ao exercício da cidadania. A instituição possui uma central de seminários, palestras e cursos, incluindo pós-graduação – a Escola de Contas – aberta aos membros da sociedade civil, além de programas de visitação para maior interação

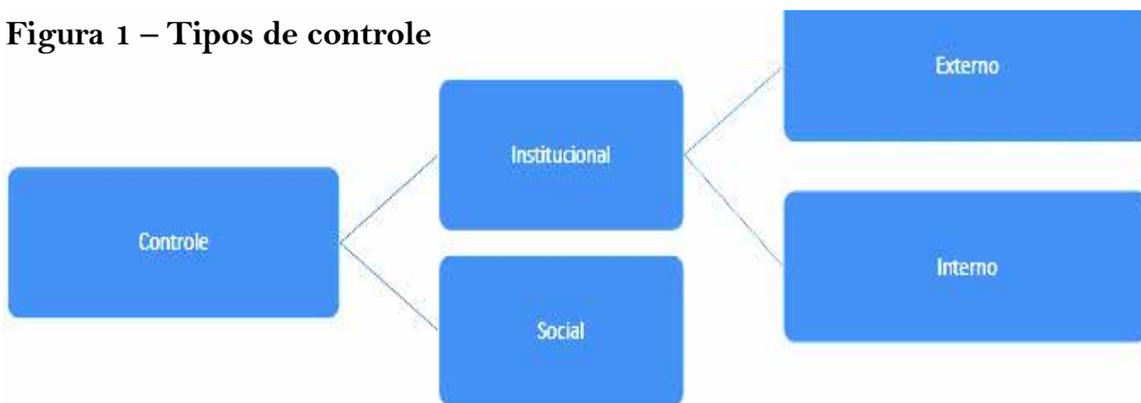
da sociedade com o órgão.

#### 4 Tipos de controle sobre a Administração Pública

A Carta Magna de 1988, acompanhada de outras legislações, traz diretrizes acerca do controle, responsabilizando órgãos da estrutura estatal pelo seu exercício e dando oportunidade à participação ativa da sociedade. Dessa forma, o controle exercido pela própria Administração Pública é chamado de controle institucional e, o exercido pela sociedade, controle social.

A Lei Maior estabelece que o controle institucional compete fundamentalmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e a cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle interno.

Figura 1 – Tipos de controle



Fonte: Elaboração própria

##### 4.1 Controle externo

O controle externo pode ser definido como um conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, contendo procedimentos, atividades e recursos próprios alheios à estrutura controlada, e que visa à fiscalização, verificação e correção dos atos. Todo o processo do controle tem uma finalidade precípua, qual seja, a de garantir que os administradores públicos atuem em consonância com os princípios basilares da Administração

Pública, tais como, legalidade, moralidade, impessoalidade eficiência, dentre outros (SANTANA, 2014).

Em suma, o controle externo deve ser realizado pelo Poder Legislativo com auxílio dos tribunais de contas. No plano federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem a responsabilidade de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. Nos estados, o controle externo é feito pela Assembleia Legislativa. Já nos municípios, a Câmara

de Vereadores tem essa função, ambos com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, ou, caso instituídos, dos Tribunais de Contas dos Municípios.

Esse sistema de atuação conjunta é reforçado pela regra contida no artigo 74, § 1º, na medida em que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela deverão dar ciência ao TCU, sob pena de responsabilidade solidária.

#### 4.2 Controle interno

A Controladoria Geral da União (CGU) por meio da Instrução Normativa nº 16, de 20 de dezembro de 1991, conceituou controle interno como sendo o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizado visando garantir que os objetivos das entidades e órgãos da administração pública sejam atingidos, de forma confiável e concreta demonstrando eventuais desvios ao longo da gestão, até o alcance dos objetivos pela Administração Pública.

O sistema de controle interno estabelecido pela Constituição Federal de 1988 tem por propósito fiscalizar por meio de procedimentos próprios a atividade administrativa, levando aos responsáveis a irregularidades detectadas para que medidas sejam adotadas para a devida correção.

Bliacheriene (2016) ensina que os mecanismos de controle interno governamental é o conjunto de atividades de auditoria e fiscalização da gestão pública que visa não apenas garantir a conformidade legal dos atos da administração pública, mas também prover o gestor de um instrumento de monitoramento sobre a eficiência, economicidade e eficácia das ações, com o objetivo de evitar perdas, melhorar a gestão e garantir a prestação pública de contas.

O controle interno deve atuar de forma integrada, produzindo informações relevantes para a gestão com relação ao cumprimento

das normas e a aplicação dos recursos públicos, além de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

#### 4.3 Controle social

Para Breder (2008), o controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele”, enquanto para Cohn (2000) este conceito se refere ao conjunto dos recursos materiais e simbólicos de uma sociedade para assegurar exatamente a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e aprovados pela própria sociedade.

Os conceitos de participação e controle social estão estreitamente relacionados. Através da participação na gestão pública, os cidadãos podem influenciar nas tomadas de decisão, guiando a Administração para que adote ações que realmente atendam ao interesse público e, conjuntamente, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que os administradores públicos prestem contas de suas atividades.

Desta maneira, o controle social apresenta-se como complemento imprescindível ao controle institucional, praticado pelos órgãos fiscalizadores. Para que os cidadãos possam exercê-lo de modo eficiente, é necessário que sejam impulsionados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos (CGU, 2012).

De forma mais específica, refere-se aqui do papel do controle e de uma nova visão de *accountability*, mais sistêmica e estratégica, em relação a esses desafios alcançando os diversos processos referentes à determinação de objetivos, ao delineamento de planos para alcançar objetivos e à aferição dos desempenhos projetados (BLIACHERIENE, BRAGA e RIBEIRO, 2016).

Que a ideia de *accountability* refere-se ao controle e fiscalização dos agentes públicos, isso é comumente aceito. Contudo, quando se

trata de delimitar seus objetos, sujeitos, meios e escopo o debate torna-se bastante disputado (CENEVIVA; FARAH, 2007, p.130).

Além disso, cabe ressaltar que a ideia de responsabilização transcende a necessidade de justificação e de limitação da discricionariedade daqueles que exercem o Poder Público em nome dos cidadãos, mas também deve incluir a possibilidade de sanção. Em contrapartida não pode subestimar a importância da atuação das organizações da sociedade civil e da imprensa na fiscalização e controle do exercício do Poder Público pelos governos e burocratas (CENEVIVA; FARAH, 2007, p.132).

Assim, *accountability*, um vocábulo que tem origem no inglês pode ser transposto para a língua portuguesa como responsabilidade, remetendo ao dever de prestar contas aos cidadãos e órgãos controladores primando sempre pela transparência da coisa pública.

O controle social é uma ferramenta democrática, em que ocorre a participação da população no exercício do poder, colocando os desejos da sociedade como razão de avaliação para a instituição de metas a serem alcançadas na esfera de algumas políticas públicas, ou seja, é a participação do Estado e da sociedade conjuntamente em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com o intento de tornar mais efetivo alguns programas públicos.

Com essa conexão simultânea entre a sociedade e o poder público, avista-se que um está entreposto no outro, sem detrimento de subordinação, de forma que haja controles múltiplos sem existir redução da atuação de ambos.

Logo, controle social é um meio para indicar um engajamento entre o Estado e a sociedade civil com o intuito de buscar soluções mais efetivas as questões que afetam toda a população.

Segundo Braga (2011), o controle social tem:

1. **função política:** que se expressa pela

participação de segmentos da sociedade civil em processos decisórios, de promoção da transparência e do acompanhamento da gestão pública;

2. **função jurídica:** que se faz presente ao funcionar como elemento de defesa dos interesses individuais e coletivos e dos aspectos de legalidade da gestão pública, conforme previsto no ordenamento jurídico e na legislação vigente;
3. **função social:** assegurar ou ampliar os direitos sociais aos cidadãos ou àquelas comunidades, antes excluídas desses direitos. Manifesta-se quando estimulam-se os cidadãos ao aprendizado da cidadania e a serem sujeitos ativos. (BRAGA, 2011, p. 53)

Observa-se a dimensão e relevância do controle social no contexto brasileiro. Cabe-nos assinalar, conforme orientações da CGU, quais são os tipos de instrumentos de controle social contemporâneos:

- **Audiências públicas:** instrumento de participação popular, garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulado por leis, constituindo-se em reuniões nas quase a população;
- **Conferências de políticas públicas:** a principal característica de uma conferência é reunir governo e sociedade civil para debater e decidir quais serão as prioridades e direcionamentos nas políticas públicas em determinado período;
- **Conselhos de políticas públicas:** A CF/88 prevê a participação do cidadão na formulação, implementação e controle social das políticas públicas por meio dos Conselhos que podem ser consultivos ou deliberativos;
- **Ouvidoria:** um espaço que tem a função de receber, examinar e dar encaminhamento a reclamações, elogios, sugestões e denúncias referentes a procedimentos e ações de agentes e

órgãos públicos;

- **Portal da Transparência:** Em cumprimento a Lei de acesso à informação que efetiva o direito, previsto na Constituição, que todos têm de receber dos órgãos públicos informações de interesse pessoal e coletivo.

## 5 Instrumentos de controle social existentes no TCMSP

Em nossa pesquisa foi possível fazer o levantamento de algumas ferramentas de controle social existentes no Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que passam a ser objeto de análise adiante.

### 5.1 Representação e Denúncia

Conforme Regimento Interno e a Lei orgânica do TCMSP qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para formular representação ou denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal.

A Representação e a Denúncia apresentam-se, inicialmente, como instrumentos para exercício da cidadania. Para serem conhecidos esses institutos devem ser formalizados por petição escrita ou ser reduzida a termos; referir-se a órgão, administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal; estar acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade; e conter o nome legível e a assinatura do representante, sua qualificação e endereço.

Quando se tratar de representação ou

denúncia formulada por cidadão, é indispensável a prova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda. No caso de ser formulada por partido político, associação ou sindicato, a inicial deverá ser acompanhada de prova da existência legal da entidade.

A petição inicial deverá ser dirigida ao presidente da Corte de Contas, que determinará a sua autuação, sendo encaminhada, em seguida, à apreciação do conselheiro relator que poderá determinar o suprimento de pressupostos processuais e o saneamento de vícios processuais, concedendo ao requerente ou à parte a oportunidade para, se possível, corrigir o vício, antes de decidir pelo arquivamento dos autos.

Caso a representação ou denúncia sejam recebidas, o relator determinará a imediata apuração dos fatos denunciados, autorizando, inclusive, as inspeções e diligências que entender necessárias. Após a conclusão da fase de instrução, os autos serão submetidos ao Pleno do Tribunal que exará um acórdão formalizando um processo de representação ou denúncia e encaminhando ao respectivo autor e ao representado ou denunciado, cópias das peças dos autos que subsidiaram o julgado. Caso sejam apuradas irregularidades graves, o TCMSP representará ao Ministério Público, ao prefeito ou à Câmara Municipal de São Paulo, conforme o caso.

De acordo com solicitação feita à Ouvidoria do TCMSP, recebemos os seguintes dados acerca do número de representações e denúncias recebidas pela Corte de Contas paulistana nos últimos 5 anos:

**Quadro 1 – Número de representações e denúncias recebidas pelo TCMSP**

Ano	Representações	Denúncias
2014	149	10
2015	213	15
2016	265	19
2017	192	19
2018	184	23

Fonte: Elaboração própria

Observamos que o número de representações é muito superior ao número de denúncias. É possível notar também que, até 2016, vinham numa crescente o número de representações e, a partir de 2017, essa quantidade entrou numa curva para baixo. Já as denúncias mantêm uma ascendente desde 2014, com exceção de 2016 e 2017 em que a quantidade foi a mesma.

Debruçando um olhar mais atento sobre as denúncias protocoladas entre os anos de 2014 a 2018, notamos que as principais motivações dessas denúncias são irregularidades em contratos administrativos, desvio de verbas, superfaturamento de obras públicas e improbidade. O maior público demandante vem da própria Administração Pública Municipal, por meio de servidores e gestores das Secretarias Municipais, Autarquias e Subprefeituras.

Já no que se refere às representações, elas ocorrem, na grande maioria das vezes, em face de editais de concorrência, pregão eletrônico, inexigibilidade e tomada de preço. A maior parte dessas representações é interposta por sócios e funcionários das empresas que estão concorrendo aos procedimentos licitatórios com o intuito de adquirir bem e serviços para a Administração Pública Municipal.

## 5.2 Ouvidoria

Ouvidoria do TCMSP foi instituída pela Resolução nº 06/14 com o intuito de se estabelecer um canal permanente de comunicação entre o cidadão e este Tribunal de Contas.

A finalidade precípua da instituição da Ouvidoria foi de contribuir para melhoria da gestão do Tribunal e dos órgãos e entidades a ele jurisdicionados, além de atuar na defesa da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência dos atos administrativos praticados por autoridades, servidores e administradores públicos, bem como dos demais princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública.

O presidente do Tribunal tem a atribuição de nomear o ouvidor dentre os conselheiros ou servidores que, sem prejuízo de suas atividades, desenvolvem a função. Os servidores para atuação na Ouvidoria são cedidos pelos setores administrativos, até que se estabeleça quadro próprio. A Ouvidoria encontra-se diretamente subordinada ao conselheiro-presidente, sendo por este, pessoalmente, supervisionada. Ademais, é encaminhado ao conselheiro-presidente relatório trimestral consolidado das atividades, ocorrências e sugestões para o permanente aperfeiçoamento dos procedimentos do Tribunal.

A Ouvidoria do TCMSP recebe sugestões de aprimoramento, críticas, reclamações, denúncias, elogios e pedidos de informação sobre as atividades do Tribunal ou sobre ato praticado por agente público integrante de órgãos municipais. Ao ouvidor compete avaliar a procedência das solicitações, as reivindicações e sugestões recebidas, e encaminhar às autoridades ou unidades administrativas competentes as comunicações recebidas, para que prestem informações e esclarecimentos aptos ao seu devido atendimento.

De acordo com os números constantes do último relatório elaborado pelo setor, relativo ao trimestre de janeiro, fevereiro e março de 2019, foram recebidas 115 demandas. Os pedidos de informações atingiram 51,3% desse total, as solicitações 21,74%, denúncias 19,13%, reclamações 4,35%, sugestões 2,61% e notificações 0,87%. No cômputo geral, 81,74% das demandas referem-se ao TCMSP, 11,3% à Prefeitura e o restante a outros órgãos públicos.

## 5.3 Sessões Plenárias

A população poderá assistir às sessões, respeitando a determinação da Portaria SG/GAB nº 02/2015, que estabelece regras para ingresso no plenário do TCM, comparecendo no TCM no dia e hora marcados na sessão desejada. A referida Portaria determina que

aqueles que comparecerem às sessões realizadas no Plenário deverão utilizar trajes convenientes e compatíveis com o decoro exigido nas suas dependências, compreendendo traje social completo.

As sessões plenárias configuram-se quando ocorre a reunião dos cinco conselheiros do TCMSP para tratar de atribuições, tais como: aprovar e alterar o Regimento Interno; apreciar, por meio de parecer prévio, as contas do prefeito e as do Tribunal; julgar as contas anuais da Mesa da Câmara Municipal e das entidades da Administração Indireta do Município de São Paulo; apreciar as denúncias e representações, nos termos da Constituição Federal e da Lei Municipal nº 9.167, de 3 de dezembro de 1980; e expedir instruções normativas.

O Plenário é mais elevado órgão de deliberação do Tribunal e suas sessões podem ser acompanhadas por qualquer munícipe conforme anteriormente descrito. As Atas das Sessões são publicadas no Diário Oficial da Cidade de São Paulo. O total de visitantes que participaram das Sessões Plenárias no período de julho a dezembro de 2018 foi de 167.

#### 5.4 Portal da Transparência

Considerando as disposições afetas à transparência da Administração Pública estabelecidas no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, bem como na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o TCMSP disponibiliza uma série de informações em seu Portal, tendo por objetivo praticar uma transparência ativa, indo ao encontro da população e não apenas aguardando a demanda chegar.

O site disponibiliza uma aba de Acesso à informação, onde é possível encontrar relatórios de auditoria, julgados com seus acórdãos, consulta de processos, consulta de editais, contratos firmados pelo Tribunal, demonstrativos de execução orçamentária, composição do

quadro de vencimentos dos servidores e relação de funcionários, entre outros.

Nos últimos 5 anos, foram respondidos 1.237 pedidos de acesso à informação feitos ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo. O acesso à informação requerida é feito de forma imediata, respeitado o prazo de 20 dias previsto na Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527/11 –, sendo dado ao demandante, caso necessário, ciência das providências adotadas por esta Ouvidoria e colocando-se à disposição para informações sobre o andamento da demanda.

#### 5.5 Escola de Contas

Conforme previsão da Resolução nº 09/1996, foi instituída a Escola Superior de Gestão e Contratos Públicas (Escola de Contas) com o objetivo de desenvolver a capacitação gerencial de executivos e técnicos governamentais no âmbito do TCMSP.

Já no ano de 2003, por meio da Resolução nº 03/2003, a Escola de Contas foi recriada e estabeleceu um novo público-alvo: os servidores da Câmara Municipal de São Paulo, os servidores da Prefeitura do Município de São Paulo, os servidores dos demais órgãos e entidades da Administração Indireta da Prefeitura do Município de São Paulo e a sociedade em geral, no interesse superior da Administração Pública.

A Escola de Contas oferece, gratuitamente, aos interessados, cursos de pós-graduação (especialização e aperfeiçoamento), cursos de curta duração (extensão), palestras e eventos assemelhados, programas de visitação nas escolas de ensino fundamental e palestras itinerantes. Convém destacar que no 1º semestre de 2019 foi concluída a 2ª turma do curso de aperfeiçoamento em “controle social das Políticas Públicas”, da qual orgulhosamente fizemos parte. O referido curso foi transformado na especialização em “Gestão e controle social das Políticas Públicas”, com uma carga horária

superior e inserção de novas disciplinas na matriz curricular. A nova especialização iniciou em agosto de 2019, conferindo maior relevância ao tema de controle social no âmbito da Corte de Contas paulistana.

Nessa perspectiva, a proximidade das Cortes de Contas com a sociedade civil vem se consolidando, sobretudo, pelo fomento ao controle social sendo que, para tal fim, fez-se fundamental a disseminação do conhecimento ao alcance da população, com a criação de meios de interação que despertassem o uma atuação mais crítica e reflexiva dos cidadãos.

### 5.6 Sistema IRIS

O TCMSP lançou em abril de 2018 o sistema IRIS (Informações e Relatórios de Interesse Social), ferramenta digital que foi desenvolvida pelo Tribunal para pesquisa de despesas, licitações e contratações municipais. Essa nova ferramenta faz parte do projeto de fomento à transparência implantado pelo TCMSP e tem por objetivo mostrar aos cidadãos informações

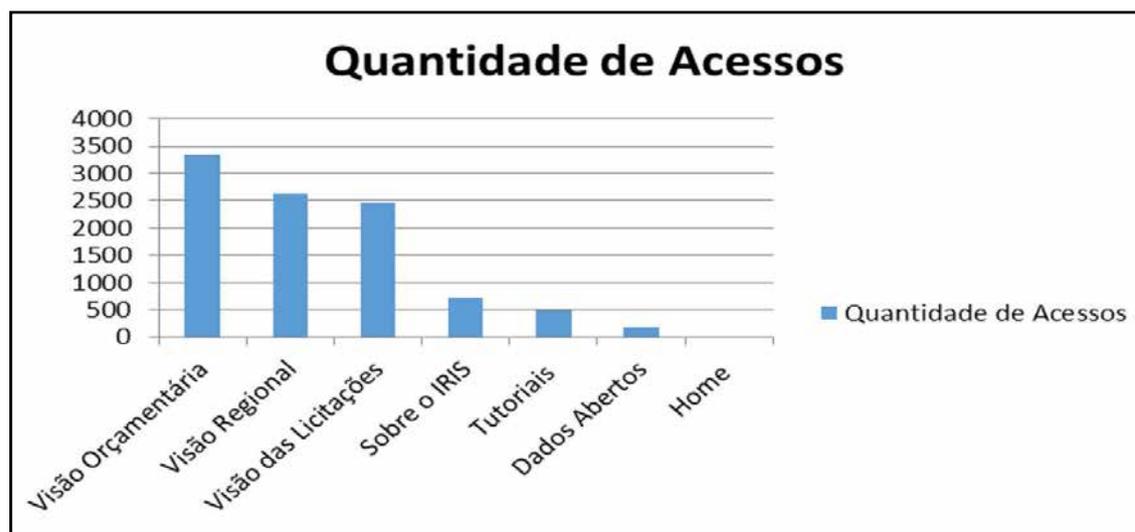
detalhadas nos gastos da administração, incluindo a Corte de Contas municipal.

O IRIS é constituído por três visões: a orçamentária, que apresenta, de forma simplificada, o orçamento do município e permite que o cidadão tenha tanto uma visão mais geral, quanto detalhada dos gastos municipais. É possível conhecer desde os gastos totais de um órgão até as despesas relacionadas a uma pequena atividade.

A visão regional traz para o cidadão informações sobre as despesas de cada prefeitura regional. O munícipe passa a ter informações sobre aqueles gastos que mais afetam o seu cotidiano, como manutenção de vias e áreas públicas ou de sistemas de drenagem. Já a visão das licitações relaciona informações detalhadas sobre as contratações da cidade de São Paulo.

Via LAI, efetuamos alguns questionamentos ao TCMSP, para sabermos mais sobre os números apresentados no primeiro ano de vida desse sistema (período de 18 de abril de 2018 a 18 de abril de 2019).

Gráfico 1 - Informações mais buscadas na quantidade de acessos



Fonte: Elaboração Própria

Nota-se que a informação que desperta maior interesse nos usuários do IRIS, com 37% dos acessos, é a visão orçamentária que

apresenta a execução do orçamento do município de São Paulo. A visão Regional e das Licitações apresentam, respectivamente, 27% e

25% dos acessos registrados nesta plataforma. Entretanto, na ocasião, o sistema ainda não disponibilizava informações como a quais órgãos municipais os números acima se referiam de forma pormenorizada.

### 5.7 Dados Abertos

De acordo com as informações disponíveis no site da Corte de Contas, o Dados Abertos TCMSP é uma iniciativa do Tribunal de Contas do Município de São Paulo que coloca à disposição da sociedade informações detalhadas sobre os gastos de sua cidade. Parte importante das bases de dados do orçamento municipal pode ser baixada de forma simples, permitindo ao cidadão realizar suas próprias consultas e acompanhar as despesas da Prefeitura. Inicialmente, estão disponibilizadas as bases relativas às dotações orçamentárias e aos empenhos emitidos pela Prefeitura Municipal, estando previsto o oferecimento futuro de novas bases de dados.

### 5.8 Projeto Cidadania em Contas

Por fim, traremos a mais recente ferramenta de controle social disponibilizada pelo TCMSP à sociedade. Trata-se do Projeto Cidadania em Contas que foi apresentado aos subprefeitos e representantes das subprefeituras da capital no dia 31 de maio de 2019. A nova iniciativa do TCMSP consiste em apresentar a Instituição à população paulistana para que haja maior aproximação e diálogo com a sociedade.

A intenção do TCMSP é de levar essa iniciativa às 32 regiões metropolitanas da cidade. O Projeto, já implantado, envolve não somente políticas públicas, mas também os agentes diferentes órgãos de participação das comunidades e conselhos que atuam nos territórios, para que seja possível apresentar o trabalho realizado pelo Tribunal e tornar a Corte de Contas Municipal uma porta aberta de diálogo com a sociedade.

## 6 Considerações finais

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo viabiliza o exercício do controle social por intermédio de diversos mecanismos de iniciativa popular, visto que é franqueado a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidades a esta Corte de Contas, conforme mandamento regimental.

Existe, também, a oportunidade de a população manifestar-se por meio do Portal da Transparência do TCMSP para fazer reclamações, críticas, elogios, sugestões, denúncias ou solicitar informações, cujas respostas são responsabilidade da Ouvidoria do órgão.

Por fim, o TCMSP conta com sua Escola de Contas que atua como agente formador de controle social, assim como, seu bem-sucedido Sistema IRIS que é constituído pelas visões orçamentária, regional e a das licitações.

O controle social consiste no debate com o Estado acerca das políticas públicas e das demandas da sociedade, assim como a fiscalização da coisa pública. A missão do TCMSP é assegurar a gestão dos recursos e das despesas públicas de forma efetiva, fazendo com que o dinheiro público seja bem gasto, evitando desperdícios, fraudes e a dilapidação do patrimônio público.

Nesse sentido, é essencial que esta Corte de Contas fomente, estimule e facilite a participação da sociedade civil em suas ações de fiscalização como curador dos recursos públicos municipais.

Faz-se necessário, portanto, dar continuidade ao desenvolvimento de iniciativas que facilitem ainda mais o acesso da sociedade aos serviços prestados pelo TCMSP e aprimorem o atendimento oferecido aos cidadãos, para que as ferramentas disponibilizadas continuem sendo efetivas e os padrões de transparência, presteza e segurança das atividades desenvolvidas no Tribunal sejam elevados, bem como a necessidade crescente de controle para melhoria da gestão pública.

## Referências

- BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da Eficiência do Gasto Orçamentário**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown Ribeiro. **Controladoria no Setor Público**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **O controle social da Educação Básica Pública: A Atuação dos Conselheiros do Fundeb**. Disponível em: [https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3677/3/control\\_social\\_educacao\\_basica.pdf](https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3677/3/control_social_educacao_basica.pdf) Acesso em: 20 mai. 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em: 13 mai. 2019.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.html) Acesso em: 6 jun. 2019.
- BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.html) Acesso em: 7 jun. 2019.
- BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.html) Acesso em: 5 jun. 2019.
- BREDER, Jane Carvalho. **controle social: Um modelo em construção, contribuições do Tribunal de Contas da União**. 1ª ed. Brasília: TCU, 2008. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/control-social-um-modelo-em-construcao-contribuicoes-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm> Acesso em: 17 mai. 2019.
- CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. O papel da avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático da administração pública. In: GUEDES, A.M.; FONSECA, Francisco (org.). **controle social da Administração Pública, Cenários, Avanços e dilemas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica; Oficina Municipal. Rio de Janeiro: FGV, p-129-156.
- COHN, A. Cidadania e formas de responsabilização do Poder público e do setor privado pelo acesso, equidade, qualidade e humanização na atenção à saúde. **Cadernos da 11ª Conferência Nacional de Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2000.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Instrução Normativa nº 16, de 20/12/1991**. controle interno. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf> Acesso em: 28 jun. 2019.
- LUZ SEGUNDO, Elpídio Paiva. A função jurisdicional do Tribunal de Contas no horizonte do Estado Democrático de Direito. **Âmbito Jurídico**. Rio Grande, XIII, n. 80, set. 2010. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8319](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8319). Acesso em: 10 jun. 2019.
- MELO, Verônica Vaz de. Tribunal de contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro. **Âmbito Jurídico**. Rio Grande, XV, n. 98, mar. 2012. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11198](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198). Acesso em: 15 jun. 2019.
- MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **controle social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 3ª ed. Brasília: Coleção Olho Vivo, 2012.
- ROCHA, E. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafio**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/>

participacao/outras\_pesquisas/a\_constituicidadaainstitucionalizaodosespacosdeparticipao\_social.pdf. Acesso em: 13 mai. 2019.

SANTANA, Herick Santos. O Controle externo da administração pública no Brasil. **Jus**, 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26798/o-controle-externo-da-administracao-publica-no-brasil> Acesso em: 2 jul. 2019.

SÃO PAULO. **Lei 9.167, de 03 de dezembro de 1980**. Dispõe sobre a reorganização, competência, jurisdição e funcionamento do Tribunal de Contas do Município de São

Paulo, e dá outras providências. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/DocumentoId?idFile=537d1efb-4149-4d74-ae43-9a84db110b9e> Acesso em: 5 mai. 2019.

SIMÕES, Edson. Considerações sobre os Tribunais de Contas dos Municípios e do Município no Brasil. São Paulo: **Revista Simetria**. Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, vol. 1, n. 2, 2016, p.12-31. Disponível em: <http://www.escolade-contas.tcm.sp.gov.br/images/simetria/revista-2/destaque-2.pdf> Acesso em: 2 jul. 2019.

SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de; SILVA, Lucas Gonçalves da. O controle social como instrumento de defesa da democracia. Curitiba: **Revista Jurídica Unicuritiba**, vol. 04, n° 49, p. 207-230, 2017. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2377/1445> Acesso em: 16 mai. 2019.

TEIXEIRA, Ana Claudia; TEIXEIRA, Lizandra. controle social das Políticas Públicas. São Paulo: **Revista Repente**. Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, n. 29, ago. 2008. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/control-social-das-politicas-publicas/>. Acesso em: 25 jun. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Portaria SG/GAB. N° 02 de 14 de março de 2015**. Disponível em: <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=F0SLNDHMV17ASe3CHMV85T5NV3N&PalavraChave=02%2f2015>. Acesso em: 25 abr. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Resolução n° 03, de 03 de julho de 2002**. Disponível em: [http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lorgtcm/resol\\_03\\_02.pdf](http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lorgtcm/resol_03_02.pdf). Acesso em: 21 abr. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Resolução n° 06, de 25 de novembro de 2014**. Disponível em: [http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=4L\\_UO11VE68UEEeC697HED24FNKT&PalavraChave=02%2f2015](http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=4L_UO11VE68UEEeC697HED24FNKT&PalavraChave=02%2f2015). Acesso em: 23 abr. 2019.