



**ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTAS PÚBLICAS CONSELHEIRO
EURÍPEDES SALES**
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO "LATO SENSU" EM GESTÃO E CONTROLE DAS
CONTAS PÚBLICAS**

**ANDREA MESQUITA MARTINS
EMILIO DE SOUZA LIMA
MARCO ANTONIO DA SILVA
MARINA OLIVEIRA DOS SANTOS**

**ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE
SÃO PAULO E O TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL: ESTRUTURA E
FUNCIONAMENTO**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**SÃO PAULO - SP
2018**

**ANDREA MESQUITA MARTINS
EMILIO DE SOUZA LIMA
MARCO ANTONIO DA SILVA
MARINA OLIVEIRA DOS SANTOS**

**ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE
SÃO PAULO E O TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL: ESTRUTURA E
FUNCIONAMENTO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de ESPECIALIZAÇÃO “LATO SENSU” EM GESTÃO E CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS como parte dos requisitos necessários à obtenção de certificado de Especialista em Gestão e Controle da Contas Públicas

Orientador: MOACIR MARQUES DA SILVA

**SÃO PAULO - SP
2018**

MESQUITA MARTINS, ANDREA
ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O TRIBUNAL DE CONTAS DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E O TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL:
ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO / ANDREA MESQUITA MARTINS, EMILIO
DE SOUZA LIMA, MARCO ANTONIO DA SILVA, MARINA OLIVEIRA DOS
SANTOS – SÃO PAULO, 2018.

55 f.

Orientador: MOACIR MARQUES DA SILVA.
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO (Graduação -
ESPECIALIZAÇÃO “LATO SENSU” EM GESTÃO E CONTROLE DAS CONTAS
PÚBLICAS) - ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO DE CONTAS PÚBLICAS
CONSELHEIRO EURÍPEDES SALES, 2017.

1. Controle das contas. 2. Controle da Administração Pública. 3.
Tribunal de Contas. 4. Controle Legislativo. I. Silva, Moacir Marques da. II. Título

FOLHA DE APROVAÇÃO

**ANDREA MESQUITA MARTINS
EMILIO DE SOUZA LIMA
MARCO ANTONIO DA SILVA
MARINA OLIVEIRA DOS SANTOS**

ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O TCMS SP E O TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

Monografia apresentada à Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales, como requisito para a obtenção do certificado de conclusão de curso.

BANCA EXAMINADORA:

ALESSANDRA MARA CORNAZZANI SALES

MARIA FERNANDA PESSATTI DE TOLEDO

MOACIR MARQUES DA SILVA (Orientador)

São Paulo, ____ / ____ / 2018

À esperança! Não a do verbo esperar, mas sim a do verbo esperar, que faz com que nossos atos se dirijam à obtenção do melhor resultado, que cria condições para que a coisa certa surja edificada pelo anseio de uma sociedade melhor, mais justa!

Por fim à aqueles que pretendiam andar sozinhos, pois mais rápido iriam, e que no entanto decidiram andar juntos, para que mais distante chegassem.

Agradecimentos

Agradecemos aos que conhecemos nesse período, em especial os que conseguiram o objetivo de concluir mais esta missão. Com eles aprendemos mais.

Às nossas famílias, que são cúmplices deste nosso momento de alegria, sintam-se agraciadas. Sem o seu apoio não haveria este momento de glória.

Superar o campo da subjetividade é parte de um esforço evolutivo constante da ciência jurídica. Não poderia ser diferente, pois se trata de uma ciência que, além de organizar a convivência em sociedade e definir parâmetros de relacionamento entre os indivíduos, priva o acesso a bens aqueles que desafiam as normas pactuadas e efetivas de direitos e deveres que vão além das vontades individuais.

João Antonio da Silva Filho

Resumo

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo é um órgão independente e autônomo. É uma instituição encarregada de emitir parecer prévio sobre as Contas de Governo do Executivo local (macro contas), assim como as contas de gestão, fiscalizar os gastos com adiantamentos, aposentadorias, contratações, processos de licitação conforme as leis de regência e outras obrigações derivadas de lei. Tal qual o Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas dos Estados, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, possui o seu próprio Regimento Interno, instrumento que fornece o seu modo de operação. Como não há regramento constitucional único no sentido de uniformizar o “modus operandi” de cada Tribunal fica evidente um traço mais comum, sempre baseado nas atribuições sedimentadas na Seção IX da Constituição Federal, nos artigos 70 até 75. O Tribunal de Contas de Portugal, único órgão de contas do país, atua em todo o território português. Seu regramento é extraído da lei nº 97/87 de 2015, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e Regulamento Geral. Assim, não obstante pudessem-se buscar divergências pontuais, mas relevantes, entre os Tribunais brasileiros, foi escolhida a comparação entre o TCMSP e este Tribunal Português partindo de análises de suas respectivas atribuições legais extraídas de seus respectivos regimentos internos. Assim espera-se trazer apontamentos que fundamentem a discussão para a melhoria da instituição e, quiçá, oferecer embasamentos para uma rotina geral que alcance todas as Cortes de Contas do País encarregadas da nobre função de fiscalizar e defender os gastos feitos com os recursos públicos.

Palavras-chaves: Controle das contas - Controle da Administração Pública - Tribunal de Contas - Controle Legislativo

Abstract

The Court of Audit of the Municipality of São Paulo is an independent and autonomous body. It is an institution in charge of issuing a prior opinion on the Local Executive Government Accounts (macro accounts), as well as the management accounts, controlling the expenses with advances, retirements, contracting, bidding processes under the laws of regency and other derived obligations of law. As such, the Court of Auditors of the Union, the Court of Accounts of the States, the Court of Accounts of the Municipalities and the Court of Accounts of the Municipality of Rio de Janeiro, has its own Internal Regulation, which provides its mode of operation. As there is no single constitutional rule in order to standardize the “modus operandi” of each Court, a more common feature is evident, always based on the attributions established in Section IX of the Federal Constitution, in articles 70 to 75. The Court of Auditors of Portugal, the country’s only accounting body, operates throughout Portugal. Its rule is drawn from Law No 97/87 of 2015, Organization and Procedure Law of the Court of Auditors and General Regulations. Thus, although it was possible to seek timely but relevant divergences among Brazilian Courts, a comparison was made between the TCMSP and this Portuguese Tribunal, based on analyzes of their respective legal attributions drawn from their respective internal regiments. Thus, it is hoped to provide notes to support the discussion for the improvement of the institution and, perhaps, to provide bases for a general routine that reaches all the Courts of Accounts of the country charged with the noble function of overseeing and defending expenditures made with public resources.

Keywords: Control of accounts - Control of Public Administration - Court of Auditors - Legislative Control

Lista de ilustrações

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Censo da População no Brasil | 26 |
| Figura 2 – Linha do tempo - Constituições Federais do Brasil | 29 |

Lista de tabelas

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Modelos de instituições de controle e as respectivas vinculações | 32 |
| Tabela 2 – Quadro-resumo de diferenças entre as Controladorias e as Cortes de Contas | 33 |

Sumário

| | | |
|------------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 | REFERENCIAL TEÓRICO A RESPEITO DA COMPETÊNCIA E ESTRUTURA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS | 15 |
| 2.1 | Histórico | 15 |
| 2.1.1 | Constituição de 1824 | 15 |
| 2.1.2 | Constituição de 1891 | 17 |
| 2.1.3 | Constituição de 1934 | 18 |
| 2.1.4 | Constituição de 1937 | 20 |
| 2.1.5 | Constituição de 1946 | 21 |
| 2.1.6 | Constituição de 1967 | 22 |
| 2.1.7 | Constituição de 1988 | 26 |
| 2.2 | Opinião da doutrina | 29 |
| 3 | COMPARATIVO DO FUNCIONAMENTO E ESTRUTURA DOS DOIS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO | 35 |
| 3.1 | Principais semelhanças entre o Tribunal de Contas do Município (TCMSP) e o Tribunal de Contas de Portugal (TCP) | 35 |
| 3.1.1 | Forma de constituição | 35 |
| 3.1.2 | Visão, missão e valores | 36 |
| 3.1.3 | Competências | 37 |
| 3.1.4 | Sujeitos passivos de controle | 39 |
| 3.1.5 | Autonomia técnica dos servidores encarregados pela fiscalização | 40 |
| 3.2 | Principais diferenças entre o Tribunal de Contas de Portugal (TCP) e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) | 40 |
| 3.2.1 | Vinculação institucional e natureza jurídica da instituição | 40 |
| 3.2.2 | Natureza jurídica das decisões | 42 |
| 3.2.3 | Composição | 43 |
| 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 47 |
| 4.1 | Sugestões de melhoria para o Tribunal de Contas do Município de São Paulo | 49 |
| | Referências | 52 |

1 INTRODUÇÃO

O propósito deste trabalho é mostrar um estudo de pontos específicos de comparação entre o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o Tribunal de Contas de Portugal no âmbito de seus respectivos regimentos internos.

Escolhemos fazer a comparação com o Tribunal de Contas de Portugal pelo idioma de fácil compreensão, pelos laços diplomáticos que este país tem com o Brasil, pela população quase igual com a cidade de São Paulo e pelas suas características de situação geográfica e política.

O modelo de controle externo no mundo atual abarca dois sistemas de controle externo, onde o primeiro é caracterizado por um Tribunal de Contas ou Conselhos de Contas; e no segundo modelo estão as Controladorias ou Auditorias Gerais.

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo, tal qual o da União, é órgão auxiliar e de orientação do Poder Legislativo e sua função é auxiliá-lo no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos administrativos e entes municipais, conforme dita a CFRB/88.

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

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

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, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

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;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

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

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

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Muito comum é o questionamento sobre a independência dos Tribunais ou Cortes de Contas em relação ao Poder Legislativo correlato, pois é tanto controverso o entendimento de que estes órgãos são parte integrante deste Legislativo, quanto controverso é o entendimento de que são constitucionalmente independentes.

Nesse toar volta-se a atenção para: 1) a dimensão continental do Brasil; 2) por consequência, o grande número de Estados Membros e por fim 3) o Princípio Federativo, tangido no art. 60, §4º, inciso I, da Constituição Federal.

O assunto dimensão é de conhecimento tácito e não solicita maiores esclarecimentos, posto que podemos dizer que o Brasil é um país continental.

O grande número de estados membros, atualmente 26, e o Distrito Federal - todos com direito à mesma estrutura político-administrativa, ou seja, os entes possuem o Poder Executivo, o Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas – por si só já apontam para a dificuldade da uniformização de entendimentos e procedimentos.

Surge então o questionamento sobre a necessidade de lei nacional de processo dos Tribunais e Cortes de Contas, que abarque e uniformize, de modo definitivo, as atribuições e delimitações destas instituições.

Formar uma discussão sobre a lei nacional de processo dos tribunais de contas não se ofende o princípio federativo. O Regimento Interno do Tribunal de Contas usa subsidiariamente o novo Código de Processo Civil Brasileiro.

Então defendemos que a comparação entre o TCMSP e o TCP trará subsídios para a melhoria desta corte de Contas, caso existam, assim como para outros Tribunais e Cortes de Contas Brasil afora.

A análise foi feita de forma comparativa para diferenciar e identificar a atuação dos tribunais de contas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO A RESPEITO DA COMPETÊNCIA E ESTRUTURA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O objetivo deste capítulo é demonstrar a evolução histórica do Controle Externo aplicado na administração pública brasileira por meio da pesquisa e análise dos textos constitucionais e leis específicas.

2.1 Histórico

Para iniciar o estudo sobre o Controle Externo no país foi adotada a linha do tempo das sete constituições que já existiram no Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988.

Durante estes últimos 193 anos, o país teve muitas mudanças sociais, econômicas, políticas desde a sua Independência de Portugal, a Proclamação da República, o Estado Novo, o Regime Militar e a Redemocratização. A leitura dos textos constitucionais e o conhecimento de como estava representada a sociedade em cada época pode indicar a motivação histórica do Controle Externo presente no país e fornecer subsídios para propostas de melhorias.

2.1.1 Constituição de 1824

Diferentemente da jovem república norte-americana, o Brasil era uma monarquia, com o poder transferido de forma hereditária entre a família Orleans e Bragança, grande parte da população era analfabeta ou escrava e os ricos tentavam copiar a Corte Europeia para os trópicos.

O Imperador recebia o poder diretamente das mãos de Deus, conforme dita o preâmbulo desta carta constitucional: “DOM PEDRO PRIMEIRO, POR GRAÇA DE DEOS, e Unanime Acclamação dos Povos, Imperador Constitucional, e Defensor Perpetuo do Brazil :” (BRASIL, 1824).

Esta continua sendo até hoje a constituição mais longa da história do país, completando 65 anos de idade, sendo substituída somente em 1.891, com o fim a monarquia e o início da república. Segundo o ministro do STF Celso de Mello (BRASIL, 2008), a sua maior importância foi a afirmação de soberania do Estado brasileiro naquele momento histórico.

A Fazenda Nacional está com importante destaque no artigo 170:

“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.” (BRASIL, 1824).

Nota-se a preocupação com a apresentação das contas públicas no artigo 172:

“O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.” (BRASIL, 1824).

Somente no ano de 1826, um projeto de lei apresentado pelos senadores Felisberto Caldeira Brandt e José Inácio Borges propunha a criação de um tribunal de contas no país, muito embora a ideia remonte do Brasil Colônia com a criação das juntas e conselhos de Fazenda em 1680. Este projeto não teve êxito, e o primeiro tribunal de contas somente foi criado após o fim do Império. (MELO, 2012).

O decreto 966-A de sete de novembro de 1890 de iniciativa do Ministro da Fazenda, Rui Barbosa cria o primeiro tribunal de contas no país, conforme seu artigo 1: “E’ instituido um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes á receita e despeza da Republica.” (BRASIL, 1890).

O decreto ainda continha outros 11 artigos, dos quais destacamos:

A preocupação com o controle prévio das despesas:

“Art. 2º Todos os decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos dos diferentes Ministerios, susceptiveis de crear despeza, ou interessar as finanzas da Republica, para poderem ter publicidade e execução, serão sujeitos primeiro ao Tribunal de Contas, que os registrará, pondo-lhes o seu «visto», quando reconheça que não violam disposição de lei, nem excedem os creditos votados pelo Poder Legislativo.” (BRASIL, 1890).

As competências do novo tribunal:

“1º Examinar mensalmente, em presença das contas e documentos que lhe forem apresentados, ou que requisitar, o movimento da receita e despeza, recapitulando e revendo, annualmente, os resultados mensaes;

2º Conferir esses resultados com os que lhe forem apresentados pelo Governo, communicando tudo ao Poder Legislativo;º Julgar annualmente as contas de todos os responsaveis por contas, seja qual for o Ministerio a que pertençam, dando-lhes quitação, condemnando-os a

pagar, e, quando o não cumpram, mandando proceder na forma de direito;" (BRASIL, 1890).

E a forma de ingresso dos seus membros:

"Art. 6º Compoem o Tribunal os funcionarios, a que se conferir voto deliberativo nas materias submettidas á competencia dessa corporação. § 1º Esses funcionarios serão nomeados por decreto do Presidente da Republica, sujeito á approvação do Senado, e gozarão das mesmas garantias de inamovibilidade que os membros do Supremo Tribunal Federal." (BRASIL, 1890).

Em 1823 a população do país era estimada em cinco milhões de habitantes, evoluindo para dez milhões em 1869, sendo que 17% ainda eram escravos. (BRASIL, 2000).

A cidade de São Paulo, então distrito da Província de São Paulo era uma cidade pequena, contando com pouco mais de 31 mil habitantes em 1872 e tinha menos importância econômica que outros distritos como Campinas e Mogi-Mirim. Na virada do século já contava com 240 mil habitantes, graças à imigração europeia com a expansão da indústria cafeeira e a proximidade do porto de Santos. (MATOS, 1955).

2.1.2 Constituição de 1891

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil foi a segunda constituição do país, promulgada em 24 de Fevereiro de 1.891 e a primeira da recém-proclamada república, expurgando do seu texto a relação de Deus e o Soberano, colocando o poder nas mãos do povo, conforme destaca o seu art. 1º das disposições preliminares: "A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil." (BRASIL, 1891).

Também se destaca a reformulação dos poderes, com a extinção do Poder Moderador e das suas relações conforme o seu artigo 15: "São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si." (BRASIL, 1891), deixando clara a separação dos poderes no sistema de freios e contrapesos conforme a teoria de Montesquieu (SILVA, 2011).

Em suma, a segunda carta constitucional trouxe uma revolução nas relações de poder, como era de se esperar com o fim da monarquia, da escravatura e o início de um projeto democrático com a proclamação da república na virada do século XIX.

Nela já encontramos a presença do Supremo Tribunal Federal, Tribunal do Estado, Supremo Tribunal Militar e o foco do nosso interesse sobre Controle Externo, conforme o art. 89 das disposições gerais:

“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.” (BRASIL, 1891).

O orçamento recebeu destaque no seu art.34:

“[...] orçar, anualmente, a Receita e fixar, anualmente, a Despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro, prorogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor [...]” (BRASIL, 1891).

Os esforços para manter o equilíbrio fiscal são tratados no art. 4º:

“Enquanto os Estados se ocuparem em regularizar as despesas, durante o período de organização dos seus serviços, o Governo federal abrir-lhes-á para esse fim créditos especiais, segundo as condições estabelecidas por lei.” (BRASIL, 1891).

Em 1920 a população do país era estimada em trinta milhões e quinhentos mil habitantes. Já em 1940, o país contava com mais de quarenta e um milhões de habitantes, sendo após grandes imigrações em 1910 (190 mil pessoas) e 1926 (118 mil pessoas), reduzindo drasticamente até a metade dos anos 40. (RIO DE JANEIRO, 2000).

Em 1892, a cidade de São Paulo contava com 32 mil habitantes e na virada do século quase 240 mil habitantes, o que a colocava com segunda mais populosa do país, ultrapassando Salvador e Recife, mas ainda bem atrás da capital do país, Rio de Janeiro que tinha 812 mil habitantes em 1900. (BRASIL, 2010).

2.1.3 Constituição de 1934

A terceira constituição, chamada de Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, ampliou a democracia com a adoção dos votos feminino e secreto. A carta manteve o Ministério Público e o Tribunal de Contas, aperfeiçoando o controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos e a importância do STF-Supremo Tribunal Federal em relação aos recursos extraordinários. Por isso foi considerada um “divisor de águas na evolução do constitucionalismo brasileiro” pelo ministro do STF Celso de Mello. (BRASIL, 2008).

A definição do voto secreto nas eleições e nos vetos e contas do presidente da república foram definidas no artigo 38. (BRASIL, 1934).

A alternância do poder presidencial foi fixada para um período de quatro anos pelo sufrágio universal, secreto e maioria dos votos no seu artigo 52. (BRASIL, 1934).

O voto feminino foi garantido no artigo 109: “[...] e o voto são obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar.” (BRASIL, 1934).

O artigo 9º constitui o Supremo Tribunal Federal como Corte Suprema no país. (BRASIL, 1934).

Importante destacar a o artigo 179: “Só por maioria absoluta de votos da totalidade dos seus Juízes, poderão os Tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público. “ (BRASIL, 1934).

A função do Tribunal de Contas é tratada no artigo 60:

“Além das atribuições que a lei ordinária fixar, competirá aos Ministros: Parágrafo único - Ao Ministro da Fazenda compete mais: 2º) apresentar, anualmente, ao Presidente da República, para ser enviado à Câmara dos Deputados, com o parecer do Tribunal de Contas, o balanço definitivo da Receita e Despesa do último exercício. “ (BRASIL, 1934).

A Seção II trata exclusivamente do Tribunal de Contas, ratificando sua manutenção, atribuições, a nomeação dos seus membros e o parecer prévio (BRASIL, 1934):

“Art 99 - É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.

Art 100 - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e terão as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema.

Parágrafo único - O Tribunal de Contas terá, quanto à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria, as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciários.

Art 101 - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo.

§ 1º - Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de Administração Pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.

§ 2º - Em todos os casos, a recusa do registro, por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio, tem caráter proibitivo; quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do

Tribunal de Contas e recurso ex officio para a Câmara dos Deputados. § 3º - A fiscalização financeira dos serviços autônomos será feita pela forma prevista nas leis que os estabelecerem.

Art 102 - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados. Se estas não lhe forem enviadas em tempo útil, comunicará o fato à Câmara dos Deputados, para os fins de direito, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado. "(BRASIL, 1934)

Quase 580 mil pessoas habitavam a cidade de São Paulo em 1920, que cresceu às taxas altíssimas e 20 anos depois haviam 1,3 milhão de pessoas vivendo na segunda maior cidade do Brasil.

2.1.4 Constituição de 1937

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil foi a quarta constituição a entrar em vigor no país. Enquanto que na Europa, o Fascismo e Nazismo reinavam no Brasil foi instituído o Estado Novo, imposto pela ditadura de Getúlio Vargas. A república foi abalada, não apenas da retirada da palavra Republica do nome da constituição, mas por ser uma carta autoritária visando fortalecer o Poder Executivo em detrimento dos demais poderes. O fato é que muitos dos seus artigos foram considerados como "letra morta", uma vez que não tiveram aplicação prática. Recebeu o apelido de Polaca, por tido sido baseada na Constituição da Polônia.¹

O Tribunal de Contas é regulado no art. 114:

"Para acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único - A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei. " (BRASIL, 1937).

O autoritarismo é destacado no artigo 9º:

"O Governo federal intervirá nos Estados mediante a nomeação, pelo Presidente da República, de um interventor que assumirá no Estado as funções que, pela sua Constituição, competirem ao Poder Executivo[...]" (BRASIL, 1937). E também no artigo 11: "A lei, quando de iniciativa do Parlamento, limitar-se-á a regular, de modo geral, dispondo apenas sobre a substância e os princípios, a matéria que constitui o seu

¹ (DAVIDS, Ana. A Constituição de 1934 e o retrocesso de 1937. Portal JusBrasil. Disponível em: <<https://anadavids.jusbrasil.com.br/artigos/325911900/a-constituicao-de-1934-e-o-retrocesso-de-1937>>. Acesso em: 9 ago. 2017.) Cf. DAVIDS,

objeto. O Poder Executivo expedirá os regulamentos, complementares.” (BRASIL, 1937).

A população da cidade de São Paulo, que era de 1,3 milhão de pessoas em 1940, aumentou para 2,2 milhões em 1950, quase alcançando a cidade do Rio de Janeiro. (BRASIL, 2010).

2.1.5 Constituição de 1946

A quinta constituição foi promulgada logo após o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a Constituição dos Estados Unidos do Brasil buscou o caminho da redemocratização, introduzindo eleições diretas para todo o Executivo e Legislativo, inclusive presidente da república, governadores, senadores e deputados.

Logo no seu preâmbulo fica claro o seu desejo: “Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos, sob a proteção de Deus, em Assembleia Constituinte para organizar um regime democrático, decretamos e promulgamos a seguinte.” (BRASIL, 1946).

Os artigos 11 e 43 tratam do sufrágio universal e do planejamento para eleger novos representantes do Executivo e Legislativo em 120 dias após a promulgação da constituição e o voto secreto para restabelecimento da democracia. (BRASIL, 1946).

Reforça o poder do legislativo no artigo 44: “Os Deputados e os Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.” (BRASIL, 1946).

A aprovação dos Ministros do Tribunal de Contas compete ao Senado Federal, conforme o artigo 63. (BRASIL, 1946).

Art 63 - Também compete privativamente ao Senado Federal:

I - aprovar, mediante voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos estabelecidos por esta Constituição, do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos membros do Conselho Nacional de Economia e dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

II - autorizar os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Importante destacar o tratamento da fiscalização das contas no artigo 22:

“A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.” (BRASIL, 1946).

O Tribunal de Contas referido nesta e nas outras constituições é sempre o da União, conforme o artigo 76: “O Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional.” (BRASIL, 1946).

Ainda no artigo 76 definia a forma da nomeação e aprovação: “ § 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juízes do Tribunal Federal de Recursos.”

O artigo 77 tratava das suas atribuições:

I - acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

II - julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;

III - julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

§ 1º - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.

§ 2º - Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste.

§ 3º - Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se, após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso ex officio para o Congresso Nacional.

§ 4º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório de exercício financeiro encerrado.” (BRASIL, 1946)

A população do Brasil saltava de quarenta e um milhões de habitantes em 1940 para quase cinquenta e dois milhões em 1950 e a imigração crescente desde o final da Segunda Guerra Mundial, com o pico em 1952, atingindo 88 mil pessoas que procuravam o país para uma nova vida. (RIO DE JANEIRO, 2000).

A cidade de São Paulo estava com quase 2,2 milhões de habitantes em 1950, crescendo quase um milhão na última década e trilhando o caminho para ultrapassar a capital federal, cidade do Rio de Janeiro. (BRASIL, 2010)

2.1.6 Constituição de 1967

A Constituição da República Federativa do Brasil foi a sexta constituição do país e em embora retomasse a palavra República no seu nome, colocava novamente o país

a um passo atrás na democracia, após o Golpe de Estado de 1964.

Conforme disse o ministro do STF Celso de Mello: “Violou-se o processo constitucional e usurpou-se o poder. Tivemos que enfrentar situações de absoluto desprezo pelo regime das liberdades públicas. A partir daí, tivemos uma Carta em 1967.” (BRASIL, 2008)

Essa época foi marcada pelos atos institucionais, retirando direitos e garantias fundamentais do povo brasileiro, perseguição política, e fortalecimento dos poderes da União e do Presidente da República, com a justificativa de preservar a segurança nacional.

A fiscalização financeira e orçamentária é tratada no artigo 71 da Constituição Federal de 1967: “[. . .] A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.” (BRASIL, 1967)

Importante atentar para os parágrafos 1º a 5º deste mesmo art. 71:

“§ 1º - O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

§ 2º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente. Não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo o Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

§ 3º - A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessárias.

§ 4º - O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções referidas no parágrafo anterior.

§ 5º - As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicam-se às autarquias.”(BRASIL, 1967)”

No artigo 73 define a jurisdição: “O Tribunal de Contas tem sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional”.

§ 1º - O Tribunal exercerá, no que couber, as atribuições previstas no art. 110, e terá quadro próprio para o seu pessoal.

§ 2º - A lei disporá sobre a organização do Tribunal podendo dividi-lo em Câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício das suas funções e na descentralização dos seus trabalhos.

§ 3º - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, e terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

§ 4º - No exercício de suas atribuições de controle da administração financeira e orçamentária, o Tribunal representará ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional sobre irregularidades e abusos por ele verificados.

§ 5º - O Tribunal de Contas, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das Auditorias Financeiras e Orçamentárias e demais órgãos auxiliares, se verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, reformas e pensões, deverá:

a) assinar prazo razoável para que o órgão da Administração Pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

b) no caso do não atendimento, sustar a execução do ato, exceto em relação aos contratos;

c) na hipótese de contrato, solicitar ao Congresso Nacional que determine a medida prevista na alínea anterior, ou outras que julgar necessárias ao resguardo dos objetivos legais.

§ 6º - O Congresso Nacional deliberará sobre a solicitação de que cogita a alínea c do parágrafo anterior, no prazo de trinta dias, findo o qual, sem pronunciamento do Poder Legislativo, será considerada insubsistente a Impugnação.

§ 7º - O Presidente da República poderá ordenar a execução do ato a que se refere a alínea b do § 5º, ad *referendum* do Congresso Nacional.

§ 8º - O Tribunal de Contas julgará da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, independentemente de sua decisão as melhorias posteriores” (BRASIL, 1967)

A Emenda nº 1 foi outorgada pela junta militar na Constituição de 1967 no ano de 1969 e alguns a consideram como uma nova constituição, mas a história oficial não entende assim. Diz o decano do STF, Celso de Mello que a Emenda Constitucional nº 1 “é uma Carta Constitucional envergonhada de si própria, imposta de maneira não democrática e representando a expressão da vontade autoritária dos curadores do regime”. (BRASIL, 2008).

Dela é importante destacar o controle externo municipal e a criação de novos tribunais de contas:

“Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que fôr atribuída essa incumbência.

§ 2º Somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo Tribunal

de Contas ou órgão estadual mencionado no § 1º, sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente.

§ 3º Somente poderão instituir Tribunais de Contas os municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos.”(BRASIL, 1969)

Nessa mesma época de restrição aos direitos individuais e políticos foi criado o TCM/SP-Tribunal de Contas do Município de São Paulo pela lei nº 7.213 de 20 de Novembro de 1968 (SÃO PAULO, 1968), promulgada pelo prefeito Faria Lima, engenheiro militar, responsável por muitas obras na cidade de São Paulo. (SÃO PAULO, 2012).

O artigo 2º destacava que o TCM/SP compreenderia:

- “a) Corpo Julgador, composto de 5 (cinco) Ministros;
- b) Secretaria, com serviços auxiliares, técnicos e administrativos”

E neste mesmo artigo no parágrafo único: “Funcionará junto ao Tribunal a Procuradoria da Fazenda Municipal, como órgão autônomo.” (SÃO PAULO, 1968).

Somente 12 (doze) anos após a sua criação, a lei nº 7.213 foi revogada pela lei nº 9.167 de 3 de Dezembro de 1.980, pelo então prefeito municipal Reynaldo de Barros, conforme destacado no seu 1º artigo (SÃO PAULO, 1980):

“O Tribunal de Contas do Município de São Paulo, órgão de auxílio do Legislativo Municipal, criado pela Lei Municipal nº 7213, de 20 de novembro de 1968, e mantido pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, reger-se-á pelas normas constitucionais federais e estaduais, pela presente lei, pela legislação municipal pertinente e por seu Regimento Interno.”

Somente em Outubro de 1980 foi criado o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, que além da cidade de São Paulo tinha o direito de criar o seu próprio tribunal e sair da jurisdição do tribunal do estado, conforme regravava o parágrafo 3º do artigo 16 da Emenda Constitucional 1/69. A constituição de 1988 proibiu a criação de novos tribunais municipais, mas não extinguiu os já criados dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro. (RIO DE JANEIRO, 2017)

A população do Brasil chegava a 93 milhões de habitantes em 1970, e a imigração já não era significativa como nas décadas anteriores. (BRASILIA, 2000).

A capital federal foi transferida para Brasília em 1960 e a cidade do Rio de Janeiro perdeu além do status de capital, notoriedade política, estruturas burocráticas, enfim muitas pessoas se mudaram para o planalto central e em 1970, São Paulo, que alheia a tudo isso, cresceu muito e consolidou-se no posto de maior metrópole do país, com seus quase 6 milhões de habitantes. (BRASÍLIA, 2000).

Figura 1 – Censo da População no Brasil

Tabela 1.6 - População nos Censos Demográficos, segundo os municípios das capitais - 1872/2010

| Região | Capital | 1872 ¹ | 1890 ¹ | 1900 ¹ | 1920 ¹ | 1940 ¹ | 1950 ¹ | 1960 ² | 1970 ² | 1980 ² | 1991 ³ | 2000 ³ | 2010 ³ |
|--------|----------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| SE | São Paulo | 31.385 | 64.934 | 239.820 | 579.033 | 1.326.261 | 2.198.096 | 3.825.351 | 5.978.977 | 8.587.665 | 9.626.894 | 10.405.867 | 11.253.503 |
| SE | Rio de Janeiro | 274.972 | 522.651 | 811.443 | 1.157.873 | 1.764.141 | 2.377.451 | 3.307.163 | 4.315.746 | 5.183.992 | 5.473.909 | 5.851.914 | 6.320.446 |
| NE | Salvador | 129.109 | 174.412 | 205.813 | 283.422 | 290.443 | 417.235 | 655.735 | 1.027.142 | 1.531.242 | 2.072.058 | 2.440.828 | 2.675.656 |
| CO | Brasília | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 141.742 | 546.015 | 1.203.333 | 1.598.415 | 2.043.169 | 2.570.160 |
| NE | Fortaleza | 42.458 | 40.902 | 48.369 | 78.536 | 180.185 | 270.169 | 514.818 | 872.702 | 1.338.793 | 1.765.794 | 2.138.234 | 2.452.185 |
| SE | Belo Horizonte | ... | ... | 13.472 | 55.563 | 211.377 | 352.724 | 693.328 | 1.255.415 | 1.822.221 | 2.017.127 | 2.232.747 | 2.375.151 |
| N | Manaus | 29.334 | 38.720 | 50.300 | 75.704 | 106.399 | 139.620 | 175.343 | 314.197 | 642.492 | 1.010.544 | 1.403.796 | 1.802.014 |
| S | Curitiba | 12.651 | 24.553 | 49.755 | 78.986 | 140.656 | 180.575 | 361.309 | 624.362 | 1.052.147 | 1.313.094 | 1.586.848 | 1.751.907 |
| NE | Recife | 116.671 | 111.556 | 113.106 | 238.843 | 348.424 | 524.682 | 797.234 | 1.084.459 | 1.240.937 | 1.296.995 | 1.421.993 | 1.537.704 |
| S | Porto Alegre | 43.998 | 52.421 | 73.674 | 179.263 | 272.232 | 394.151 | 641.173 | 903.175 | 1.158.709 | 1.263.239 | 1.360.033 | 1.409.351 |
| N | Belém | 61.997 | 50.064 | 96.560 | 236.402 | 206.331 | 254.949 | 402.170 | 642.514 | 949.545 | 1.244.688 | 1.279.861 | 1.393.399 |
| CO | Goiânia | ... | ... | ... | ... | 48.166 | 53.389 | 153.505 | 389.784 | 738.117 | 920.840 | 1.090.737 | 1.302.001 |
| NE | São Luís | 31.604 | 29.308 | 36.798 | 52.929 | 85.583 | 119.785 | 159.628 | 270.651 | 460.320 | 695.199 | 868.047 | 1.014.837 |
| NE | Maceió | 27.703 | 31.498 | 36.427 | 74.166 | 90.253 | 120.980 | 170.134 | 269.415 | 409.191 | 628.241 | 796.842 | 932.748 |
| NE | Teresina | 21.692 | 31.523 | 45.316 | 57.500 | 67.641 | 90.723 | 144.799 | 230.168 | 388.922 | 598.411 | 714.583 | 814.230 |
| NE | Natal | 20.392 | 13.725 | 16.056 | 30.696 | 54.836 | 103.215 | 162.537 | 270.127 | 428.721 | 606.681 | 709.536 | 803.739 |
| CO | Campo Grande | ... | ... | ... | ... | 49.629 | 57.033 | 74.249 | 143.271 | 298.878 | 525.463 | 662.534 | 786.797 |
| NE | João Pessoa | 24.714 | 18.645 | 28.793 | 52.990 | 94.333 | 119.326 | 155.117 | 228.418 | 338.629 | 497.306 | 595.429 | 723.515 |
| NE | Aracaju | 9.559 | 16.336 | 21.132 | 37.440 | 59.031 | 78.364 | 115.713 | 186.838 | 299.422 | 401.676 | 461.083 | 571.149 |
| CO | Cuiabá | 35.987 | 17.815 | 34.393 | 33.678 | 54.394 | 56.204 | 57.860 | 103.427 | 219.477 | 401.303 | 483.044 | 551.098 |
| N | Porto Velho | ... | ... | ... | ... | ... | 27.244 | 51.049 | 88.856 | 138.289 | 286.471 | 334.585 | 428.527 |
| S | Florianópolis | 25.709 | 30.687 | 32.229 | 41.338 | 46.771 | 67.630 | 98.520 | 143.414 | 196.055 | 254.941 | 341.781 | 421.240 |
| N | Macapá | ... | ... | ... | ... | ... | 20.594 | 46.905 | 87.755 | 140.624 | 179.252 | 282.745 | 398.204 |
| N | Rio Branco | ... | ... | ... | 19.930 | 16.038 | 28.246 | 47.882 | 84.845 | 119.815 | 196.871 | 252.885 | 336.038 |
| SE | Vitória | 16.157 | 16.887 | 11.850 | 21.866 | 45.212 | 50.922 | 85.242 | 136.391 | 215.073 | 258.243 | 291.941 | 327.801 |
| N | Boa Vista | ... | ... | ... | ... | ... | 17.247 | 26.168 | 37.062 | 69.627 | 142.902 | 200.383 | 284.313 |
| N | Palmas | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 3.288 | 24.261 | 137.045 | 228.332 |

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1872, 1890, 1900, 1920, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.
 (1) População presente. (2) População recenseada. (3) População residente.

2.1.7 Constituição de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil, ainda em vigor, é a sétima do país e trouxe muitas conquistas sociais. Se apenas consideramos a alternância da democracia observada desde 1934 a 1967, já poderíamos considerá-la como muito democrática, mas preferimos focar no momento histórico com a reabertura política, o retorno dos exilados da Ditadura Militar, o movimento das “Diretas Já”, e o fim do governador biônico e dos presidentes militares. (BRASIL, 2008).

A “Constituição Cidadã”, como é chamada a CF/88 foi promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte, com um texto moderno à época, redemocratizando o país. Segundo o ministro do STF, Celso de Mello: “É uma das mais importantes constituições que o Brasil teve.” “O ideal seria que tivesse sido um texto mais sintético, não uma Constituição tão analítica”. (BRASIL, 2008).

A importância do poder judiciário está bem destacada nesta afirmação do decano do STF, Celso de Mello (BRASIL, 2008):

“Reside, no Poder Judiciário, uma magna responsabilidade, que é a de não apenas sustentar a autoridade da Constituição da República, não apenas velar pela supremacia e pela integridade do texto da nossa Lei Fundamental, mas o que é importante, mediante interpretação constitucional, no regular exercício de atribuições estritas, dadas pela própria Constituição, proceder a uma constante atualização e modernização do texto constitucional.”

Logo de início destacamos no artigo 31 a transparência: “§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.” (BRASIL, 1988)

E principalmente a proibição de criação de novos tribunais municipais: “§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.” (BRASIL, 1988)

No artigo 70 ficou definida a responsabilidade dos controles internos e externos:

“A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.” (BRASIL, 1988)

E o Tribunal de Contas da União recebe destaque na constituição:

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

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- 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, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- 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;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

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

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

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.”(BRASIL, 1988)

E no artigo 73:

“Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

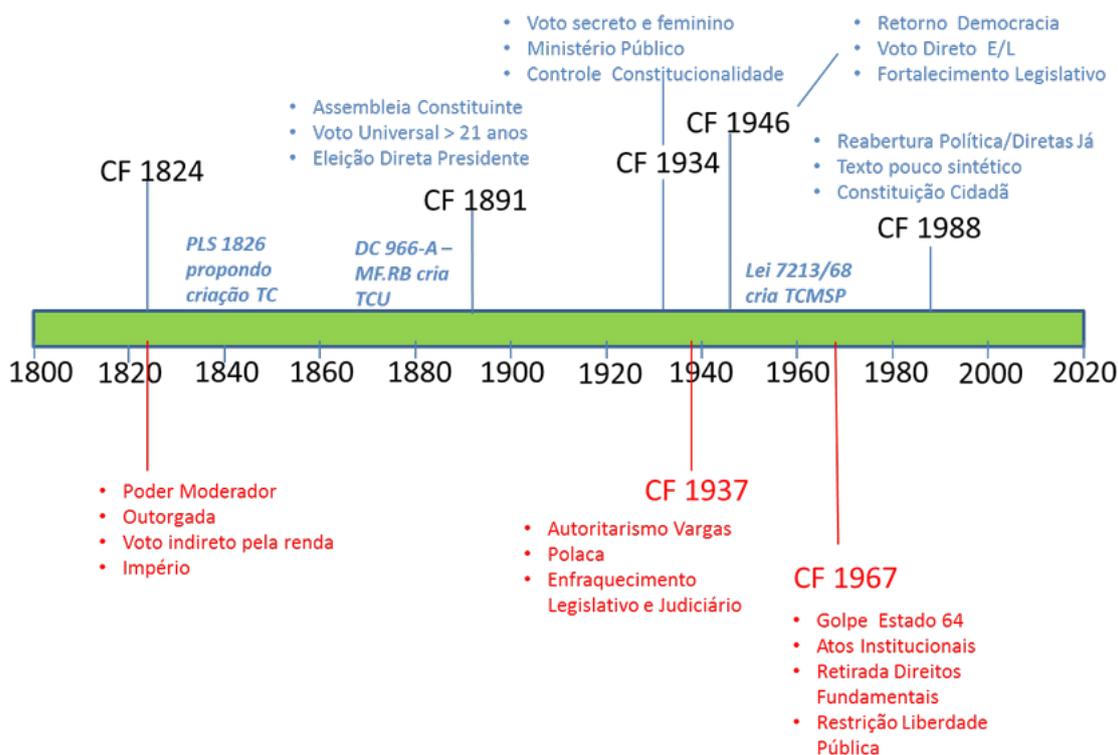
§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas ga-

rantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal”.(BRASIL, 1988)

Em 1980, a população do Brasil era de cento e dezenove milhões de habitantes, aumentando para quase cento e quarenta milhões em 1991. (RIO DE JANEIRO, 2000)

Neste mesmo período, a população do município de São Paulo saltou de 8,6 milhões para 9,6 milhões de pessoas em 1991.

Figura 2 – Linha do tempo - Constituições Federais do Brasil



2.2 Opinião da doutrina

Na doutrina, para alguns autores é importante estudar o que existe entre os regramentos dos Tribunais e Cortes de Contas Nacionais.

Verificar a estrutura e funcionamento do Tribunal de Contas de Portugal e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo tem como finalidade traçar um comparativo.

No livro “O Poder Em São Paulo: História da Administração Pública da Cidade”, Luiza Erundina comenta que “. . . a estrutura administrativa da Prefeitura não acompanhou o crescimento da cidade de São Paulo. . .”. Se isso ocorre mesmo, temos que tentar ao máximo diminuir essa distância, para não emperrar a administração dos governantes. (SÃO PAULO (SP) . PREFEITURA, 1992)

Segundo Jacoby:

Modelo que merece especial atenção é o Tribunal de Contas de Portugal, que foi definido pela Constituição de 1976 como um tribunal financeiro integrado no aparelho do judiciário, ao lado dos outros tribunais superiores. Esse modelo dotou o Tribunal de Contas de real independência e de superioridade em suas decisões, relativamente às da administração, quando se trata do direito.

Das decisões do Tribunal de Contas de Portugal cabe recurso apenas para o Tribunal Constitucional, instância máxima da Justiça portuguesa, encarregado do controle constitucional. Desse modo não há dúvidas de que em Portugal, mais do que em outros países, o Tribunal de Contas tem jurisdição.

O princípio da independência dos juízes determina não apenas inamovibilidade, mas igualmente, liberdade perante quaisquer ordens e instruções das demais autoridades e, bem assim, a definição de um regime adequado de designação, com garantias de isenção e imparcialidade que evitem o preenchimento do quadro da magistratura desse tribunal, tal como dos restantes, de acordo com os interesses do governo da administração. (2016, P. 161-162)

No Brasil o Tribunal de Contas não está relacionado na Constituição Federal entre os órgãos do Poder Judiciário, então não é possível igualar todas as suas decisões às qualidades próprias àqueles. Aqui produz decisões de natureza jurisdicional e meramente administrativa.

Jacoby (2016, p. 166) destaca que “embora as decisões do Tribunal de Contas não produzam coisa julgada, devem ser consideradas prejudiciais ao exame do judiciário”.

Oliveira (2010, p. 555/556), em seu livro financeiro pontua particularidades sobre os Tribunais de Contas no Brasil:

O Tribunal de Contas surgiu no Brasil por meio do DEC. 966-A, de 07.09.1890.

Decorre da necessidade de sua criação do fato de ser o Brasil uma República Federativa (art. 1º da CF). Após excelente análise sobre a República, finaliza Celso Antonio Bandeira de Mello dizendo que, “se o Estado de Direito supõe que todas as condutas estatais mantenham-se aprisionadas aos parâmetros pré-traçados que lhe regulam os comportamentos, para que o princípio da legalidade se imponha como um todo íntegro, sem fissuras, é indispensável não apenas sua submissão ao controle judicial, quando sua conduta seja agressiva aos direitos subjetivos, mas é requisito também que exista um mecanismo controlador de toda a ação estatal, graças ao que possa ser reconduzido à legalidade, mesmo quando de sua conduta não haja resultado violação de direito individual”.(Funções do Tribunal de Contas, RDP 72/133). Ensina que decorrência lógica e necessária do Estado de Direito é a existência de um órgão controlador de toda atividade estatal, ou seja, que nada escape ao controle de mecanismos destinados a evitar a ilegalidade. Ao lado de controles estruturais de comportamentos, institui-se, também,

controle de contas. Todas as despesas devem estar sujeitas ao controle de um órgão. É ele, no Brasil, o Tribunal de Contas.

Em acórdão, o STF (Suspensão de segurança 1.308-9/RJ, rel. Min. Celso de Mello, DJ, Seção I, out. 1998, p. 26.) afirmou a essencialidade da instituição. Assevera que “os Tribunais de contas tornaram-se instrumentos de inquestionável relevância na Administração Pública e o comportamento de seus agentes, com especial ênfase para os princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da legalidade”.

Se os Tribunais são instrumentos de inquestionável relevância na Administração Pública, pode-se rever a amplitude de suas decisões meramente administrativas?

O Tribunal tem poder julgante, quando ele julga, e muitos autores entendem que o tribunal tem sim essa competência do poder julgante. Só que o julgamento não tem a natureza de judiciário, mas tem a natureza de julgamento administrativo, tanto que transita em julgado no âmbito administrativo.

Os tribunais fazem coisa julgada no âmbito administrativo. Quando se fala que tem suas decisões revestidas de poder judicidial, entende-se como poder julgante.

Também pontuou Oliveira (2010, p. 566):

Incumbe ao Tribunal de Contas “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário” (art. 71, VIII).

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo, tal qual o da União, é órgão auxiliar e de orientação do Poder Legislativo Municipal e sua função é auxiliá-lo no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos administrativos e Entes municipais.

Chaves (2009, p.16) observa sobre o Controle Externo:

Cada país possui o seu próprio arranjo institucional dos órgãos dedicados ao Controle Externo, mas uma característica é comum a todos: existir uma relação muito próxima entre o órgão técnico do Controle Externo (tribunais ou controladorias/auditorias-gerais) como a instituição que detém a sua titularidade, que, geralmente, é o Poder Legislativo do Estado. Os órgãos técnicos compartilham algumas características comuns no exercício de suas funções. São exemplo dessa intersecção certos instrumentos de controle, principalmente os de fiscalização (auditorias, avaliações, levantamentos e acompanhamentos), os sujeitos ao controle (ou clientela) e alguns objetivos do controle (compras, obras, projetos, programas, políticas públicas, patrimônio, receitas etc).

O modelo de controle externo no mundo atual abarca dois sistemas, onde o primeiro é caracterizado por um Tribunal de Contas ou Conselho de Contas. No segundo modelo estão as Controladorias ou Auditorias Gerais.

Ana Clara Bliacheriene e Jorge Brown Ribeiro demonstram a distribuição dos modelos por vários países e suas diferentes vinculações com os poderes e com a estrutura administrativa de cada Estado Nacional.

Dá para ter uma boa noção da distribuição desses modelos.

Tabela 1 – Modelos de instituições de controle e as respectivas vinculações

| TIPOS | PODER | PAÍSES |
|---------------------|-------------|--|
| TRIBUNAIS DE CONTAS | LEGISLATIVO | HOLANDA, MÔNACO, LUXEMBURGO, ITÁLIA, ESPANHA, FRANÇA, ALEMANHA, BÉLGICA, TURQUIA, COREIA, MALÁSIA, JAPÃO, MOÇAMBIQUE, ZAIRE, TUNÍSIA, TANZÂNIA, SENEGAL, GUINÉ BISSAU, MAURITÂNIA, MARROCOS, ILHAS MAURÍCIO, LÍBIA, GANA, GÂMBIA, GABÃO, ARGÉLIA, BENIN, ANGOLA, CABO VERDE, SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE, URUGUAI, BRASIL |
| | JUDICIÁRIO | GRÉCIA, PORTUGAL |
| CONTROLADORIAS | LEGISLATIVO | EUA, CANADÁ, MÉXICO, EQUADOR, VENEZUELA, ARGENTINA, COSTA RICA, HONDURAS, NICARÁGUA, ZÂMBIA, ÁFRICA DO SUL, ISRAEL, ÍNDIA, PAQUISTÃO, INGLATERRA, NORUEGA, DINAMARCA, IRLANDA, SUÍÇA, ISLÂNDIA, HUNGRIA, AUSTRÁLIA, NOVA ZELÂNDIA |

| TIPOS | PODER | PAÍSES |
|-------|--|---|
| | EXECUTIVO | NAMÍBIA, JORDÂNIA, PARAGUAI, BOLÍVIA, ANTILHAS HOLANDESAS, CUBA, FINLÂNDIA, SUÉCIA |
| | INDEPENDENTES (desvinculadas aos poderes) 4° Poder | GUATEMALA, PANAMÁ, PORTO RICO, REPÚBLICA DOMINICANA, EL SALVADOR, SURINAME, PERU, COLÔMBIA, CHILE |

Fonte: TCU, 2000 “apud” BLIACHERIENE; RIBEIRO, 2011, P.1216”

Lima (2008, p. 11) explana o seguinte sobre Auditoria ou Controladoria-Geral:

O sistema de Auditoria-Geral, em muitos países chamada se Controladoria-Geral, caracteriza-se por ser, usualmente, um controle de caráter essencialmente opinativo ou consultivo, sem dispor de poderes jurisdicionais e coercitivos. Suas manifestações adotam a forma de pareceres ou recomendações e são subscritas de forma monocrática ou singular pelo Auditor o Controlador-Geral, nomeado pelo Parlamento, para um mandato previamente fixado.

Tabela 2 – Quadro-resumo de diferenças entre as Controladorias e as Cortes de Contas

| Controladorias | Corte de Contas |
|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Decisões monocráticas | Decisões colegiadas |
| Recomendações sem caráter coercitivo | Poder sancionatório |
| Mandatos dos titulares | Mandatos ou Vitaliciedade dos Membros |
| Função fiscalizadora | Função fiscalizadora e jurisdicional |

(LIMA, 2008, p. 12)

Complementa Chaves sobre a estrutura dos órgãos técnicos de contas em cada sistema:

O termo tribunal pressupõe um órgão colegiado. Assim são os tribunais ou conselhos de contas. As decisões desse órgãos são tomadas em conjunto, pelo voto de seus membros. As decisões são do colegiado, portanto, são atos administrativos simples. (2009, p. 20)

Lima refere-se a sistemas de controle externo, falando sobre o sistema de Tribunal de Contas:

As duas características marcantes do sistema de Tribunal de Contas são o caráter colegiado de suas decisões e o seu poder coercitivo de impor sanções, pecuniárias ou não.

Tais características afetam profundamente sua organização e formas de atuação. De fato, ao revestir-se de caráter jurisdicional, o controle externo é obrigado a atribuir maior ênfase ao processo, tendo procedimentos de fiscalização mais acentuadamente formais e legalistas.

Em diversos países, procura-se assegurar a independência dos Tribunais de Contas conferindo vitaliciedade aos Ministros ou Conselheiros. Em outros, como a Espanha, há mandatos, cuja duração, em geral, ultrapassa uma legislatura, além de serem passíveis de recondução. (2008, p. 11-12)

Os tribunais de contas são órgãos colegiados e as auditorias são órgãos não colegiados.²

Menciona, muito bem, Citadini (1995, p.15) sobre os Tribunais de Contas:

“Suas principais características são a de serem órgãos de composição colegiada - apresentando variadas formas de provimento de seus cargos - e a de seus membros (Ministros, Conselheiros ou Juizes) gozarem quase sempre, das mesmas prerrogativas da Magistratura Judiciária.

Citadini, na mesma página 15, complementa sobre as Controladorias:

“As Controladorias aparecem como órgãos de controle da Administração, geralmente, nos países de tradição anglo-saxônica. Originam-se na Inglaterra com órgãos de auditoria, objetivando socorrer o Parlamento na fiscalização das contas públicas. . . Tal como nos países que adotam o sistema de Tribunais de Contas, os países que optaram por esse sistema de controle singular também apresentam divergência entre si.

Além da distinção básica entre esses órgãos, que está na forma colegiada ou singular de exercer a fiscalização, muitas outras são as diferenças entre eles.

Observa-se que os autores discutem as diferenças dos tribunais verificando que existem possibilidades de melhoria do seu trabalho, e assim ter melhores resultados para administrar o bem público.

² O Conselheiro do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, Edson Simões, também fala sobre esses dois modelos em seu livro “Tribunais de Contas: Controle Externo das Contas Públicas”.

3 COMPARATIVO DO FUNCIONAMENTO E ESTRUTURA DOS DOIS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO

Neste capítulo o dois tribunais em questão serão comparados, verificando suas semelhanças e diferenças, facilitando, assim, a formar a conclusão deste trabalho.

3.1 Principais semelhanças entre o Tribunal de Contas do Município (TCMSP) e o Tribunal de Contas de Portugal (TCP)

3.1.1 Forma de constituição

Tribunal de Contas de Portugal (TCP) e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) são pessoas jurídicas de direito público interno, dotadas de autonomia, conforme verificaremos a seguir na análise de suas legislações específicas.

O Tribunal de Contas de Portugal tem previsão constitucional nos artigos 107, 110, 209 e 214 da Constituição da República Portuguesa de 1976 (PORTUGAL, 1976). É regido pela Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), Lei n° 98 de 26 de agosto de 1997, com as alterações introduzidas pela Lei n° 87-B/98, de 31 de dezembro, Lei n° 1/2001, de 4 de janeiro, Lei n° 55-B/2004, de trinta de dezembro, Lei n° 48/2006, de 29 de agosto, Lei n° 35/2007, de 13 de agosto, Lei n° 3-B/2010, de 28 de abril, Lei n° 61/2011, de 7 de dezembro, Lei n° 2/2012, de 6 de janeiro, Lei n° 20/2015, de 9 de março, que a republicou de forma consolidada e vigente até o momento (TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, 2015). Ademais, o Tribunal de Contas de Portugal (TCP) tem um Regulamento Geral que o organiza internamente, o qual foi aprovado pelo Plenário Geral e publicado na 2ª Série do Diário da República n° 162, de 19 de junho de 1999 (TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, 2015).

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) tem previsão constitucional nos artigos 31, 71, 72, 73, 74 e 75 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (BRASIL, 1988) e nos artigos 48 e 53 da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP) (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO 1990). Sua estrutura e organização está prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (LOTCMSP), Lei n° 9.167, de 03 de dezembro de 1980 (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1980). Além disso, sua organização interna é disciplinada no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), Resolução n° 03, de 03/07/02, atualizada até a Resolução n° 06, de 02/08/2017.

O TCMSP e o TCP fazem parte do Sistema de Tribunais de Contas que:

“possui como características principais, o processo decisório assen-

tado por colegiados, vitaliciedade de Ministros e Conselheiros, poderes jurisdicionais (na instância administrativa), poder coercitivo, grau de autonomia frente aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, controles administrativos judicialiformes, procedimentos de fiscalização formais, burocráticos e eminentemente legalistas.

Os países que adotam o Sistema de Tribunal de Contas são: Argélia, Alemanha, Argentina, Áustria, Bélgica, Benin, Brasil, China, Comunidades Europeias, Coreia, Espanha, França, Gabão, Gâmbia, Ghana, Grécia, Itália, Ilhas Salomão, Japão, Líbia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malásia, Marrocos, Maurícias, Mauritânia, Mônaco, Nova Guiné, Países Baixos, Portugal, Senegal, Tanzânia, Tunísia, Turquia, Uruguai e Zaire.” (SIMÕES, 2014, p. 483).

3.1.2 Visão, missão e valores

A missão do Tribunal de Contas de Portugal (TCP) é “nos termos da Constituição e da Lei: Fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, julgar as contas que a Lei manda submeter-lhe, dar Parecer sobre a Conta Geral do Estado e sobre as Contas das Regiões Autónomas, apreciar a gestão financeira pública, efetivar as responsabilidades financeiras e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas pela Lei”. (TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, 2017a)

Por outro lado, a missão do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) é descrita de forma sucinta como “Fiscalizar a gestão dos recursos públicos do Município de São Paulo de modo a assegurar que sejam arrecadados e aplicados em conformidade com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, tendo em vista a plena satisfação do interesse público”. (TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2017a)

Há grande similaridade entre as missões de TCP e TCMSP. Vemos que ambas são centradas na fiscalização e controle da legalidade, eficiência e economicidade da gestão dos gastos públicos.

As visões do Tribunal de Contas de Portugal (TCP) e do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) também equivalem. A visão do TCP é “promover a verdade, a boa gestão, a legalidade e a responsabilidade nas finanças públicas”. (TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, 2017a). E a visão do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) pode ser deduzida a partir das competências previstas no artigo 71 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), como promover a legalidade, economicidade, efetividade, eficiência e transparência dos gastos públicos do Município de São Paulo (BRASIL, 1988).

Quanto aos valores do Tribunal de Contas de Portugal (TCP) e do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), verificamos, também, grande conver-

gência, no entanto, há particularidade de que a independência aparece também como valor organizacional apenas no Tribunal de Contas de Portugal (TCP).

Os valores do Tribunal de Contas de Portugal (TCP) são “atingir a excelência, traduzida na qualidade dos trabalhos que apresenta e na sua utilidade e pertinência para a sociedade e para o País norteando-se, neste quadro, pelos seguintes valores: independência, integridade, imparcialidade, responsabilidade, transparência”. (TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, 2017a). Já os valores do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), estão previstos no artigo 37 da Constituição Federativa do Brasil para todas as instituições públicas: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência (BRASIL, 1988).

3.1.3 Competências

A fixação legal das competências dos Tribunais de Contas é essencial para sua independência e autonomia. Nesse diapasão, afirma Antonio Roque Citadini:

“Questão de grande relevância para os órgãos de controle externo da Administração diz respeito à fixação clara de suas competências para o exercício do controle da própria situação da instituição perante os demais órgão ou Poderes do Estado. De forma predominante, podemos observar que os órgãos de controle e fiscalização têm suas competências firmadas em lei, sendo em boa parte dos países, na própria Constituição. O que se encontra não é somente a previsão da existência do órgão mas o próprio detalhamento de sua atividade e quase sempre a forma de exercitar o próprio controle. Esta, talvez, seja a mais importante apreciação para definirmos as próprias instituições, isto é, a a disposição legal que disciplina suas competências. Neste caso poderemos constatar que, na maioria das vezes, os Tribunais de Contas ou Controladorias exercem competências exclusivas na fiscalização e controle da Administração. Verificaremos que os Controladores, no exercício da fiscalização externa, o fazem de forma única, sem qualquer concorrência, e de ofício. Esta é a situação presente em quase todos os países com instituições democráticas estáveis e onde os órgãos de fiscalização e controle funcional de forma mais eficiente. Os Tribunais ou Controladorias têm fixadas suas competências e sua execução não pode ser avocada, nem o próprio Administrador 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 o fazem, na maioria dos casos por sua própria iniciativa. Poderemos encontrar situação em que a decisão do Tribunal ou Controladoria pode ser revista pelo Parlamento (no caso dos pareceres sobre as contas anuais) ou contestado pela Administração (no caso dos vistos ou registros prévios) sem, no entanto, descaracterizar-se a competência do órgão de controle para executar sua função de forma exclusiva. 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”. (1995, p. 82-83).

As competências do Tribunal de Contas de Portugal (TCP) estão previstas de

forma geral no art. 107 da Constituição da República de Portugal (PORTUGAL, 1976) e descritas de forma detalhada no art. 5º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei 98/97 (LOPTC)(TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, 2015). Já as competências do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) estão previstas no art. 19 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), Lei Municipal nº 9167/80 (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1980), e também no art. 48 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, Lei Municipal nº 0/90. (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1990).

As competências do TCP são: a) a emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, cujo destinatário é a Assembleia da República; b) emissão de parecer sobre as contas das regiões autônomas, bem como sobre as contas das respectivas Assembleias Legislativas; c) o controle preventivo (“Visto”) de Atos e Contratos; d) julgamento das contas dos organismos, serviços e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal; e) realizar inquéritos e auditorias e julgar a efetivação de responsabilidades financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos, independentemente da natureza da entidade a que pertença; f) fiscalizar, no âmbito nacional, a cobrança dos recursos próprios e a aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia, de acordo com o direito aplicável, podendo, neste domínio, atuar em cooperação com os órgãos comunitários competentes. (TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, 2015).

Por outro lado, as competências do TCMSP são: a) apreciar contas prestadas anualmente pelo Prefeito, pela Mesa da Câmara e pelo próprio Tribunal, mediante parecer prévio informativo, que deverá ser elaborado e enviado à Câmara Municipal; b) apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; c) realizar, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo e Executivo e nas entidades da administração indireta, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, por iniciativa própria e, ainda, quando forem solicitadas; d) fiscalizar a aplicação de recursos de qualquer natureza, repassados ao Município, pela União, pelo Estado, ou qualquer outra entidade, mediante convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres; e) manifestar-se sobre os empréstimos a serem contraídos pelo Município quando for solicitado pela Câmara Municipal; f) prestar informações solicitadas pela Câmara Municipal por suas Comissões ou lideranças partidárias, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre os resultados de auditorias e inspeções que tenham sido realizadas; g) aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei, em caso de ilegalidade de procedimento no que tange às receitas, despesas

ou irregularidades das contas; h) assinalar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sob pena de incidir nas sanções legais cabíveis pela desobediência. i) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara Municipal, em prazo não superior a 15 (quinze) dias; j) representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. (SÃO PAULO, 1990).

As competências do Tribunal de Contas do Município de São Paulo supracitadas são análogas às competências do TCU previstas no art. 71 da CRFB. Isso ocorre em virtude da simetria de organização entre os entes federados brasileiros, inerente ao modelo federalista de Estado adotado pela República Brasileira, conforme o art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias- ADCT. (BRASIL, 1988; SILVA, 2014, p.18).

Ao comparar as competências do Tribunal de Contas Portugal e Tribunal de Contas do Município de São Paulo, podemos observar que ambas exercem o controle externo prévio, concomitante e sucessivo sobre os gastos de todos os recursos públicos sob suas alçadas. Esse três controles realizados por ambas as Cortes de Contas abrangem os aspectos de legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade da gestão de todos recursos públicos por elas fiscalizados.

Há grande semelhança entre as competências previstas na legislações supracitadas para Tribunal de Contas de Portugal (TCP) e Tribunal de Contas do Município (TCMSP).

Nesse sentido, é muito importante destacar que o Tribunal de Contas de Portugal (TCP) e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) apenas emitem parecer sobre as contas dos respectivos Chefes do Poder Executivo, quem as julga são os respectivos Parlamentos, a saber, Assembleia da República Portuguesa e a Câmara Municipal de São Paulo. Quanto aos demais administradores de recursos públicos de seus respectivos âmbitos territoriais, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) e o Tribunal de Contas de Portugal (TCP) tem o poder de julgar diretamente as suas Contas.

3.1.4 Sujeitos passivos de controle

Os sujeitos passivos do controle do Tribunal de Contas de Portugal (TCP) são todos os beneficiários, a qualquer título, de bens e recursos públicos portugueses, conforme o disposto no art. 2º da Lei LOPTCP. (TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, 2015).

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), por sua vez, tem prescritos como sujeitos passivos de seu controle, no art. 47, parágrafo 1º, da Lei

Orgânica do Município de São Paulo (SÃO PAULO, 1990): “qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelas quais o Município responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária”. (SÃO PAULO, 1990).

3.1.5 Autonomia técnica dos servidores encarregados pela fiscalização

O Tribunal de Contas de Portugal (TCP) garante a autonomia técnica dos trabalhos de fiscalização por meio do Artigo 27º, do Decreto-Lei no 440, de 2 de Novembro de 1999, que confere várias prerrogativas para que os profissionais da auditoria exerçam seu mister, tais como livre acesso às dependências e aos documentos das entidades fiscalizadas. (TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, 2015).

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) aderiu às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público, as NBASP, aprovadas pelo Instituto Rui Barbosa, que é composto por todos os Tribunais de Contas do Brasil, no dia 09 de Outubro de 2015. (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015).

Tais normas prescrevem uma série de garantias para a autonomia do trabalho da fiscalização do Tribunal de Contas do Município (TCMSP), semelhantes àquelas existentes no Tribunal de Contas do Portugal (TCP).

O Tribunal de Contas de Portugal (TCP) e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) convergem para o Nível 1 e 2 das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 2017), padrão internacional de excelência em auditoria.

3.2 Principais diferenças entre o Tribunal de Contas de Portugal (TCP) e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP)

3.2.1 Vinculação institucional e natureza jurídica da instituição

O conceito de jurisdição de Portugal é dualista, ou seja, em Portugal o Poder Judiciário se divide em dois ramos: o primeiro é o Poder Judiciário Contencioso Comum, destinado ao julgamento de causas envolvendo cidadãos e pessoas jurídicas do setor privado e o segundo ramo do Judiciário, o chamado Contencioso Administrativo ou Justiça Administrativa, que abrange todos os Tribunais administrativos portugueses e o Tribunal de Contas de Portugal (TCP), com a função de julgar todas as causas nas quais figura como parte o Poder Público.

O conceito de contencioso administrativo é bem definido por José dos Santos Carvalho Filho:

“O sistema do contencioso administrativo, também denominado de sistema da dualidade de jurisdição ou sistema francês, se caracteriza pelo fato de que, ao lado da Justiça do Poder Judiciário, o ordenamento contempla uma Justiça Administrativa. Esse sistema, adotado pela França e pela Itália, entre outros países sobretudo europeus, apresenta juízes e Tribunais pertencentes a Poderes diversos do Estado. Em ambas as Justičas, as decisões proferidas ganham o revestimento da *ius iudicata*, de modo que a causa decidida numa delas não mais pode ser reapreciada pela outra. É desse aspecto que advém a denominação de sistema de dualidade de jurisdição: a jurisdição é dual na medida em que a função jurisdicional é exercida naturalmente por duas estruturas orgânicas independentes – A Justiça Judiciária e a Justiça Administrativa. A Justiça Administrativa tem jurisdição e competência sobre alguns litígios específicos. Nunca serão, todavia, litígios entre particulares nos conflitos, uma das partes é necessariamente o Poder Público.” (2015, p. 1054).

Ainda sobre a Justiça Administrativa, complementa Edson Simões:

“Nos países em que se adota o contencioso administrativo, nos quais as decisões administrativas do órgão de controle não podem ser revistas judicialmente, de fato as Cortes de Contas integram o Poder Judiciário. É o que ocorre em países como França, Portugal, Alemanha, Itália, Suécia e Bélgica. (...)”

O contencioso administrativo ou sistema dualista de jurisdição é o sistema no qual a Administração é dotada de funções judicantes para processar e julgar conflitos entre a Fazenda Pública e os administrados.” (2014, p. 31-32)

Por outro lado, no Brasil, o Poder Judiciário possui jurisdição una, no qual impera o princípio da inafastabilidade da apreciação jurisdicional, conforme art. 5º, inc. XXXV, da CRFB (BRASIL, 1988), a qual só ocorre mediante provocação da parte interessada perante o poder judiciário.

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo está previsto no capítulo do Poder Legislativo da Constituição da República República (BRASIL, 1988), no capítulo dos Municípios da Constituição do Estado de São Paulo (ESTADO DE SÃO PAULO, 1989) e na Lei Orgânica do Município de São Paulo (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1990). O art. 71 da Constituição da República Federativa do Brasil diz que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas (...)”(BRASIL, 1988). O art. 48 da Lei Orgânica do Município de São Paulo traz previsão simétrica para o TCMSP: “o controle externo, a cargo da Câmara Municipal, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Município (...)” (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1990).

No entanto, os TCMSP, bem como todos os Tribunais de Contas do Brasil, são dotados de autonomia e independência em relação aos três poderes de Estado. Nesse sentido, temos a doutrina de Simões:

“A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços significativos aos Tribunais de Contas, em consonância com o hodierno constitucionalismo e com a indispensabilidade do fortalecimento da democracia, em prol da realização e da preservação dos direitos e garantias individuais, especialmente no tocante à ampliação de competências desses importantes órgãos administrativos colegiados de controle externo.

Dentre os avanços propiciados pela Lei Magna de 88, encontram-se a autonomia e independência, que consolidaram a posição institucional ocupada por esses órgãos na estrutura tripartite de Poderes. Os Tribunais de Contas no Brasil, dotados de independência e autonomia em relação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, asseguram que o exercício do controle contábil, financeiro, orçamentário e operacional da Administração resguarde, de modo precípua, a realização concreta dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos, o que apenas poderia ser alcançado, por sua própria essência, com a ausência de subordinação hierárquica desses órgãos a qualquer um dos Poderes, sob pena de ameaça à autonomia de suas decisões e, por conseguinte, à legitimação do Estado Democrático de Direito.” (SIMÕES, 2014, p. 27-28).

Sobre a vinculação institucional do Tribunal de Contas brasileiros em relação aos três poderes, Marinela afirma que os Tribunais de Contas brasileiros são dotados de autonomia semelhante àquela conferida ao Ministério Público:

“Esses Tribunais são órgãos colegiados, possuem autonomia. A sua natureza jurídica é discutível. Pelo fato de constituírem longa manus do Poder Legislativo, alguns defendem que fazem parte desse Poder, o que não prevalece na atual ordem vigente. Para a maioria trata-se de um órgão anômalo, assim como o Ministério Público, que, apesar da autonomia, está vinculado somente para fins orçamentários ao Poder Legislativo. Tal autonomia é fundamental para o exercício de um controle sério e imparcial.”(MARINELA, 2013, p. 1054).

Portanto, conclui-se que o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) é um tribunal administrativo autônomo, independente e responsável pelo controle externo no Município de São Paulo, vinculado à Câmara Municipal apenas no aspecto formal, pois sua existência está prevista no Capítulo do Poder Legislativo da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

3.2.2 Natureza jurídica das decisões

As decisões do Tribunal de Contas de Portugal são judiciais conforme arts. 205, 209 e 212 da Constituição da República de Portugal (PORTUGAL, 1976). Elas “são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de

quaisquer outras autoridades”, ou seja, não podem ser revistas por outros Tribunais integrantes do Poder Judiciário português, nem pelos Poderes Executivo e Legislativo de Portugal, são executórias nos termos da lei, bem como são oponíveis sanções aos responsáveis pela sua inexecução. (PORTUGAL, 1976)

Já as decisões do TCMSP tem natureza jurídica de decisões administrativas, de acordo com a doutrina e jurisprudência dominantes, conforme tratado por Simões em sua obra:

“(...) sendo suficiente cotejar a conclusão defendida pela majoritária doutrina e jurisprudência no sentido de que, dentre as competências constitucionais atribuídas aos Tribunais de Contas, mesmo aquelas que fazem coisa julgada administrativa, suas decisões, depois de ultrapassado o último recurso possível, poderão ser revisadas e modificadas pelo Poder Judiciário quando houver lesão ou ameaça a direito.

São as decisões dos julgados dos Tribunais de Contas, dessa forma, apenas imutáveis administrativamente, mas nunca judicialmente, sendo que somente as decisões proferidas pelo Judiciário é que têm a força de formar coisa definitivamente julgada.

No caso dos julgados dos Tribunais de Contas, também é importante ressaltar que não há recurso para instância superior, ou seja, para uma decisão, por exemplo, do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, não pode haver recurso para o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ou da União, pois são órgãos absolutamente independentes em suas esferas de atuação, não havendo hierarquia entre eles.” (2014, p. 52-53).

Ademais, a Constituição da República Federativa do Brasil estabeleceu no seu art. 71, §3, que as decisões dos Tribunais de Contas de que resultem imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo (BRASIL, 1988).

Assim, as decisões do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) que impliquem em condenações em multa ou ressarcimento pecuniário ao erário tem força semelhante à de uma sentença judicial transitada em julgado.

Todavia, não compete ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) proceder à execução judicial de suas decisões condenatórias de multa e ressarcimento ao erário, mas sim às pessoas jurídicas de direito público interessadas, através de suas respectivas Procuradorias (LIMA, 2015, p. 133).

3.2.3 Composição

O Tribunal de Contas de Portugal (TCP) é composto por um Presidente e por 16 (dezesseis) Juízes togados na sua sede e por um Juiz togado em cada secção regional, conforme o art. 14º da Lei Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei nº 98 de 26 de Agosto de 1997. (TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, 2015).

Os Juízes são todos selecionados por concurso público curricular, realizado por um júri constituído pelo Presidente do Tribunal de Contas, que preside, pelo vice-presidente, pelo juiz mais antigo e por dois professores universitários, um de Direito e outro de Economia, Finanças, Organização e Gestão ou Auditoria, designados pelo Governo, conforme disposto no art. 18 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei nº 98 de 26 de Agosto de 1997 (TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, 2015).

São requisitos para concorrer à vaga de Juiz do Tribunal de Contas de Portugal, conforme o art. 19 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei nº 98 de 26 de Agosto de 1997 (TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, 2015) ser maior de 35 (trinta e cinco) anos de idade e atender a uma das qualificações profissionais a seguir arroladas: a) ser Magistrado judicial, dos tribunais administrativos e fiscais ou do Ministério Público, colocados em tribunais superiores, com pelo menos 10 anos na respectiva magistratura e classificação superior a Bom; b) ser Doutor em Direito, Economia, Finanças ou Organização e Gestão ou em outras áreas adequadas ao exercício das funções; c) ser mestre ou licenciado em Direito, Economia, Finanças ou Organização e Gestão ou em outras áreas adequadas ao exercício das funções com pelo menos 10 anos de serviço na Administração Pública e classificação de muito bom, sendo 3 daqueles anos no exercício de funções dirigentes ao nível do cargo de diretor-geral ou equiparado ou de funções docentes no ensino superior universitário em disciplinas afins da matéria do Tribunal de Contas; d) ser licenciado nas áreas referidas na alínea anterior que tenham exercido funções de subdiretor-geral ou auditor-coordenador ou equiparado no Tribunal de Contas pelo menos durante cinco anos; e) ser mestre ou licenciado em Direito, Economia, Finanças ou Organização e Gestão de Empresas de reconhecido mérito com pelo menos 10 anos de serviço em cargos de direção de empresas e 3 como membro de conselhos de administração ou de gestão ou de conselhos fiscais ou de comissões de fiscalização.

Fica clara uma grande objetividade na maioria dos requisitos quanto à qualificação profissional exigidos para concorrer à vaga de Juiz do Tribunal de Contas de Portugal (TCP), contudo há uma ressalva quanto ao requisito de avaliação de desempenho “muito bom ou superior” da hipótese “a” acima, o qual está sujeito à percepção subjetiva dos avaliadores e pode estar distorcido da realidade do desempenho do magistrado avaliado.

O Presidente do Tribunal de Contas de Portugal TCP é nomeado pelo Presidente da República de Portugal, conforme disposto no art. 133, alínea “m”, da Constituição da República Portuguesa (PORTUGAL, 1976). O mandato do Presidente do TCP tem a duração de 4 (quatro) anos, de acordo com o art. 214, parágrafo 2º da Constituição de Portugal. (PORTUGAL, 1976).

No Tribunal de Contas de Portugal (TCP) existe atuação do Ministério Público, conforme arts. 219 e 220 da Constituição de Portugal (PORTUGAL, 1976) e Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei nº 98 de 26 de Agosto de 1997 (TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, 2015).

Já a composição do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) está prevista no art. 151 da Constituição do Estado de São Paulo (ESTADO DE SÃO PAULO, 1989) e nos arts. 49 e 50 da Lei Orgânica do Município de São Paulo (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1990). Essas normas preveem que o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) é composto por 5 (cinco) Conselheiros, dos quais 2 (dois) são nomeados pelo Chefe do Poder Executivo e 3 (três) são nomeados pelo Poder Legislativo.

Ademais, são exigidos como requisitos cumulativos para ser Conselheiro do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), de acordo com os arts. 49 e 50 da Lei Orgânica do Município de São Paulo (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1990): a) ter mais de 35 (trinta e cinco) e menos de 65 (sessenta e cinco) anos de idade; b) ter idoneidade moral e reputação ilibada; c) possuir notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública e d) ter mais de 10 (dez) anos de exercício de função ou de formação profissional que exija os conhecimentos mencionados no requisito anterior.

Os requisitos “c” e “d” acima mencionados carecem de objetividade para sua aferição, o que dá grande maleabilidade política para que o Prefeito e a Câmara Municipal façam as indicações ao cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) de acordo com as suas conveniências políticas.

No entanto, a existência desses requisitos é confirmada em sabatina pública ao indicado a Conselheiro do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) no Plenário da Câmara Municipal de São Paulo, o que permite o exercício do controle social antes da efetiva nomeação do Conselheiro do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP).

Ademais, quanto à composição do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), é importante frisar que não existe Ministério Público de Contas e tampouco Auditor Substituto de Conselheiro concursado na estrutura do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), o que constitui grave violação à simetria prevista do art. 75 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

Existem 2 (duas) Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra a composição do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) prevista no art. 151 da Constituição do Estado de São Paulo, a saber, ADI 346 e 4476. Essas ações alegam que a composição atual do TCMSP é inconstitucional, pois não tem simetria com a

composição prevista nos arts. 73 e 75 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). As 2 (duas) ações estão com o julgamento suspenso por pedido de vistas do Ministro Marco Aurélio de Mello desde 02 de Agosto de 2017, porém já há maioria de votos para a sua improcedência, conforme noticiado pelo Supremo Tribunal Federal (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017).

Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) são protegidos pelas mesmas garantias conferidas aos magistrados, a saber, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, de acordo com o art. 151 da Constituição do Estado de São Paulo (ESTADO DE SÃO PAULO, 1989), bem como do art. 73, parágrafo 3º, combinado com o art. 75 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), aplicável ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) por força do art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 1988).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Abordou-se neste trabalho o comparativo entre o Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCMSP, e o Tribunal de Contas de Portugal – TCP.

Chegamos a conclusão em que fazendo o comparativo entre o TCMSP e o TCP vimos bastante diferença com relação a estrutura.

Vimos que ambas as missões são centradas na fiscalização e controle da legalidade, eficiência e economicidade da gestão dos gastos públicos.

A visão do TCP é “promover a verdade, a boa gestão, a legalidade e a responsabilidade nas finanças públicas”. E a visão do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) pode ser deduzida a partir das competências previstas no artigo 71 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), como promover a legalidade, economicidade, efetividade, eficiência e transparência dos gastos públicos do Município de São Paulo (BRASIL, 1988).

Os valores do Tribunal de Contas de Portugal são “atingir a excelência, traduzida na qualidade dos trabalhos que apresenta e na sua utilidade e pertinência para a sociedade e para o País norteando-se, neste quadro, pelos seguintes valores: independência, integridade, imparcialidade, responsabilidade, transparência”. Já os valores do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, estão previstos no artigo 37 da Constituição Federativa do Brasil para todas as instituições públicas: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência.

Optou-se inicialmente pelo posicionamento do controle de contas através das constituições vividas pela sociedade brasileira. Fato marcante neste conjunto e informações é a instituição formal do Tribunal de Contas no ano de 1890, pelo então Ministro da Fazenda, o ilustre Ministro Rui Barbosa. Fato de interesse é a formalização da nomeação dos ministros de Tribunais de Contas, no ano de 1934.

Durante a vigência da Constituição de 1967 é que se dá o surgimento do TCMSP, na administração do prefeito Faria Lima e já com a existência de 5 (cinco) Ministros formando o corpo julgador.

Existem no mundo outras vinculações a respeito deste assunto. Há o exemplo da Grécia que assim como Portugal tem o sistema de controle externo vinculado a Judiciário. Já para Holanda, França Espanha, Bélgica, Moçambique, Tanzânia, Japão e outros tantos a vinculação do controle externo é junto ao poder Legislativo. Estão ligados ao poder executivo local o controle externo feito na Namíbia, Jordânia, Bolívia, Holanda, Finlândia, Suécia e Cuba.

Nota-se que existem países desenvolvidos em todas as situações de controle externo. Baseado nisso, pode-se dizer que há em todos os modelos excelente nível de controle. O inverso também pode ser aludido.

Se os Tribunais são instrumentos de inquestionável relevância na Administração Pública, em relação as suas decisões meramente administrativas, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo tem poder judicante, e muitos autores entendem que o tribunal tem sim essa competência de poder judicante, quando ele julga. Só que o julgamento não tem a natureza de judiciário, mas tem a natureza de julgamento administrativo, tanto que transita em julgado no âmbito administrativo.

Ambos fazem parte do sistema Tribunais de Contas que com característica principal tem as decisões extraídas de órgãos colegiados. No entanto, o TCP está posicionado como estrutura formal do Judiciário lusitano, diferentemente de nosso TCMSP, que assim como o TCU e por ser similar a este, é órgão que auxilia o controle externo feito pelo respectivo Legislativo.

Em decorrência do texto constitucional o TCMSP também é tido como órgão auxiliar da casa legislativa local no assunto controle externo, tal qual o Tribunal de Contas da União.

Ao comparar diretamente o TCMSP e o TCP ambos firmam-se como Pessoa Jurídica de Direito Publico Interno. O TCP tem seu regramento extraído de texto constitucional, organizado por lei e possui regulamento geral interno.

O TCMSP possui previsão constitucional assim como consta também na Lei Orgânica e Regimento sobre a sua organização interna.

O TCP é decisivo em sua Missão de fiscalizar receitas e despesas, julgar as contas que a Lei lhe submeter, dar o Parecer sobre a Conta Geral do Estado e Regiões Autônomas. No TCMSP existe a fiscalização de recursos baseada nos princípios de Economicidade, legalidade e eficiência.

Como visão, o TCP é taxativo ao dizer que busca promover a verdade, a boa gestão, a legalidade e a responsabilidade nas finanças publicas.

Os valores do TCP almejam a excelência na qualidade dos trabalhos e sua intima utilidade para a sociedade portuguesa, alicerçados pela independência, integridade, imparcialidade, responsabilidade e transparência.

Existem em ambos os Tribunais competência para emissão de parecer sobre as contas, atuar de modo preventivo, concomitante ou *a posteriori* em auditorias e contratos. Não se vê dentre as atribuições do TCP a de validar admissão de pessoal da administração direta ou indireta, assim como aposentadorias, fatos estes de atribuição ao TCMSP.

Ambos atuam sobre qualquer ente ou sujeito que se beneficie, use ou guarde recursos públicos. A diferença situa-se mais no alcance dos textos legais.

Fato decisivo é onde se situam os órgãos de fiscalização aqui tratados. O TCP esta inserido na estrutura judiciária portuguesa. Diferente do TCMSP, que não sendo assim, assume a nomenclatura de Tribunal, mas não tem a jurisdição propriamente dita, posto que no Brasil a jurisdição é una e faz com que os nossos TCs sejam cortes administrativas dotadas de autonomia e independência necessárias, admitindo revisão pelo Poder Judiciário dos atos proferidos, sob aspecto formal e não de mérito.

Não podemos esquecer do poder de constitucionalidade das leis aplicadas e atos do Poder Público (Súmula 347 STF).

4.1 Sugestões de melhoria para o Tribunal de Contas do Município de São Paulo

As prerrogativas e imunidades dos seus ministros e conselheiros equivalem as do Poder Judiciário.

A composição do colegiado nestes órgãos apresenta fator de destaque pois em nosso TCM e em outros países afora, evidencia-se forte amarração política ou de conveniência, posto que os atributos necessários esbarram em grande subjetividade. Já no TCP o que se busca é a excelência no assunto sem dispensar a retidão moral. Fica claro a necessidade de melhorias nos processos de seleção para escolha de Conselheiros.

Vale dizer que sendo a cidade de São Paulo uma metrópole com capacidade de influenciar costumes em nível regional e nacional, haveria de se rever os quesitos para se ingressar no cargo de conselheiro. Tal medida tem enorme potencial para atrair os melhores e mais capacitados técnicos à composição desta importante de fiscalização superior.

Fato importante de se destacar é a formalidade trazida pelo texto constitucional no que tange à composição dos Tribunais de Contas no Brasil.

Os TCs Estaduais são brevemente apontados na carta maior, no artigo 75, o qual diz que as normas daquela seção aplicar-se-iam naquilo que coubessem à estrutura organizacional, na composição e na fiscalização dos TCs estaduais, do DF e do municípios. (BRASIL, 1988)

Surge então a necessidade de debruçarmos mais detidamente nos parágrafos do art 73 e extrair sugestões que possam, mediante alteração no regramento legal, trazer maior objetividade e imparcialidade no momento de preencher um cargo tão importante. (BRASIL, 1988)

Assim, diz parágrafo 1º do artigo 73 que os Ministros do TCU serão brasileiros de idade superior a 35 anos e menos de 65 nos de idade; com idoneidade moral e reputação ilibada; conhecedores notórios das áreas jurídica, contábil, econômica e financeira ou de administração pública. Devem ter mais de 10 anos de exercício de função ou atividade profissional que exijam conhecimentos das áreas citadas. (BRASIL, 1988)

De imediato se faz necessário definir o que é a reputação ilibada, pois, sendo um pré-requisito, há que se ter claramente o seu significado. Fazemos então uso da consulta feita à Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, no ano de 1999, pelo senador José Eduardo Dutra (PT-SE), no momento que se buscava aprovar o nome de Armínio Fraga para a presidência do Banco Central.

Nessa ocasião considerou-se como detentora de reputação ilibada aquela pessoa que “. . . desfruta, no âmbito da sociedade, de reconhecida idoneidade moral, que é a qualidade da pessoa íntegra, sem mancha, incorrupta.”, conforme parecer do senador Ramez Tebet do Mato Grosso do Sul.

Interessante trazer o fato de que a referida comissão determinou que fosse incorporado ao relatório final o trecho do voto do senador Antonio Carlos Valadares, do PSB sergipano, o qual disse que o próprio Senado precisa trazer maior precisão ao termo, pois ele é muito usado para efeito de escolha de postulantes aos cargos de alto escalão da administração pública.¹

O segundo parágrafo é o que traz o modo de assunção do cargo: o portador dos atributos acima descritos é escolhido pelo Presidente e pelos membros do Congresso Nacional.

O método de escolha carrega enorme subjetividade, pois, sempre se poderá alegar que o escolhido para um cargo como esse (tido como da alta cúpula do serviço público, que tem prerrogativas e imunidades de juízes do STJ quando no TCU e a Juizes de TRF quando Estaduais) fica a dever favores aos seus indicadores. Daí a atuação deste membro do TC ficar exposto a maldizeres de compadrio.

A nomeação deste agente público deveria ser feita após concurso de provas e títulos, no qual os concorrentes, atendidos os mesmos pré requisitos, disputassem a nobre cadeira. Evidente que isso traria os melhores mestres e doutores, assim como outros igualmente capacitados à disputa. Disso resultaria maior independência e compromisso com este órgão tão necessário à manutenção e fortalecimento da democracia.

Em resumo, sendo então o TCM seguidor das formalidades extraídas de nossa

¹ <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1999/09/29/reputacao-ilibada-e-a-qualidade-da-pessoa-integra-define-ccj> em 26.08.2017

constituição quando assunto é nomeação de Conselheiros, fica evidente que alteração no regramento constitucional voltado à maior competitividade daqueles que são considerados unanimidades nos requisitos ao cargo, favoreceria de fato a melhoria da percepção de isonomia, transparência e comprometimento com sociedade paulistana. Para que ocorram as melhorias, os novos critérios objetivos devem ser inseridos na Constituição Federal.

Outra sugestão é de se pensar uma forma de enfatizar que o Tribunal tem sim poder judicante, pois ainda há dúvidas desse poder.

Referências

- BARBOSA, I. R. Normas brasileiras de auditoria do setor público NBASP: nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<http://www.irbcontas.org.br/files/NBASP-10-11-15.pdf>>. Acesso em: 16/08/2017.
- BLIACHERIENE, ANA CARLA; RIBEIRO, RENATO JORGE BROWN. Fiscalização financeira e orçamentária: controle interno, controle externo e controle social do orçamento. In: _____. *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. SÃO PAULO: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1209 – 1233.
- BRASIL. 1988: O Reencontro do Brasil com a Liberdade – Senado Federal. *Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/190656/encarteconstituicao.pdf%3Fsequence%3D6>>. Acesso em: 09/08/2017.
- BRASIL. Constituição (1824) Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm%3E>. Acesso em: 24/07/2017.
- BRASIL. Constituição (1937) . *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 24/07/2017.
- BRASIL. Constituição (1946) . *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 24/07/2017.
- BRASIL. Constituição (1967) . *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 24/07/2017.
- BRASIL. Constituição (1967) Emenda Constitucional n.1, de 17 de outubro de 1969. *Emenda Constitucional n.1, de 17 de outubro de 1969.*, Brasília, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm>. Acesso em: 24/07/2017.
- BRASIL. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. 2000. Brasil 500 anos. Estatísticas do Povoamento. Imigração Total. Disponível em: <<http://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/imigracao-total-periodos-anuais.html>>. Acesso em: 09/08/2017.
- BRASIL. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. 2000. Brasil 500 anos. Estatísticas do Povoamento. Evolução da População Brasileira. Disponível em: <<http://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/evolucao-da-populacao-brasileira.html>>. Acesso em: 09/08/2017.
- CHAVES, FRANCISCO EDUARDO CARRILHO. *Controle externo da gestão pública*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2009. 16 – p.

DAVIDS, A. A Constituição de 1934 e o retrocesso de 1937. *Portal JusBrasil*. Disponível em: <<https://anadavids.jusbrasil.com.br/artigos/325911900/a-constituicao-de-1934-e-o-retrocesso-de-1937>>. Acesso em: 09/08/2017.

FERNANDES, JORGE ULISSES JACOBY. *Tribunais de contas do Brasil*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. v. 3. 161 – 162 p.

LIMA, LUIZ HENRIQUE. *Controle externo: teoria, jurisprudência, e mais de 450 questões*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 11 – 12 p.

MARINELA, FERNANDA. *Direito Administrativo*. 7. ed. Niterói: Impetus, 2013.

MATOS, ODILON NOGUEIRA DE. A cidade de São Paulo no século XIX. *Revista de História*, São Paulo, v. 10, n. 21-22, p. 89 – 125, junho 1995. ISSN 2316-9141. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/36444%3E.%20Acesso%20em%3A%209%20ago.%202017.>> Acesso em: 26/08/2017.

MELO, VERÔNICA VAZ DE. Tribunal de Contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro. In: _____. *Âmbito Jurídico*. Rio Grande, XV, 2012. N 98, mar 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/%3Fn_link%3Drevista_artigos_leitura%26artigo_id%3D11198/>. Acesso em: 09/08/2017.

OLIVEIRA, REGIS FERNANDES DE. *Curso de Direito Financeiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. 555 – 556 p.

SÃO PAULO. (Município). *Lei nº 7213, de 20 de Novembro de 1968*. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1968/722/7213/lei-ordinaria-n-7213-1968-dispoe-sobre-a-criacao-organizacao-competencia-e-funcionamento-do-tribunal-de-contas-do-municipio-de-sao-paulo%3Fq%3D7213>>. Acesso em: 17/08/2017.

SÃO PAULO. (Município). *Lei nº 9167, de 3 de Dezembro de 1980*, 1980. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1980/916/9167/lei-ordinaria-n-9167-1980-dispoe-sobre-a-reorganizacao-competencia-jurisdicao-e-funcionamento-do-tribunal-de-contas-do-municipio-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 17/08/2017.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Agência de Notícias – Lançado livro em homenagem a Faria Lima*, São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/%3Fid%3D330317>>. Acesso em: 17/08/2017.

SÃO PAULO (SP) . PREFEITURA. *O Poder em São Paulo: História da administração Pública da Cidade*. [S.l.]: CORTEZ EDITORA, 1992.

SILVA, MOACIR MARQUES DA. *CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS. O Processo nos Tribunais de Contas do Brasil*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SIMÕES, EDSON. *TRIBUNAIS DE CONTAS: Controle Externo das contas públicas*. 1. ed. São PAULO: Saraiva, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL. Lisboa, 2017. Disponível em: <http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/visao_missao_valores.shtm>. Acesso em: 16/08/2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/105/85>>. Acesso em: 16/08/2017.