

## PODER LEGISLATIVO - FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA

Wilson Roberto MATEUS\*

*“Nas favelas, no Senado  
Sujeira para todo lado  
Ninguém respeita a Constituição,  
Mas todos acreditam no futuro da  
Nação...  
Que país é este?”*

*Extraído da letra da música  
“QUE PAÍS É ESTE?”*

**Renato Russo**

Consta no Art. 2º da Constituição Federal/88:

*“São Poderes da União, independentes harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.*

As funções de cada Poder estão limitadas pelo Texto Constitucional, o qual repete a regra geral, de que, preponderantemente, ao:

- Executivo, cabe a administração;
- Judiciário, cabe a guarda e controle das normas;
- Legislativo, elaborar o ordenamento jurídico e proceder a fiscalização,

sendo este o assunto afeto ao nosso interesse.

Para entendermos o papel fiscalizatório do Poder Legislativo, devemos imaginar que a liberdade de cada Poder, assim como a de cada indivíduo na sociedade, é tal qual a margem ou leito por onde passa um trem, ou seja, aquilo que exorbitar desta margem virá a ferir ao ordenamento jurídico, e tal qual o trem, irá descarrilar.

Desta feita, não há liberdade fora da margem, a qual é representada pelo parâmetro constitucional.

Consta no Art.70 da Constituição Federal/88:

(\*) Aluno do Curso de Especialização em Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

*“A fiscalização contábil, financeira, orçamentaria, operacional da União e das entidades da Administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.*

Destarte, é preciso estabelecer que é a Constituição Federal/88, quem define que as entidades da Administração Pública, direta e indireta, terão mecanismos de controle interno, além do sistema de controle externo, exercido pelo Poder Legislativo, órgão de natureza política, com o auxílio do Tribunal de Contas, órgão de natureza técnica.

## CONTROLE INTERNO

Antes de tratar do controle exercido pelo Poder Legislativo, também deve ser lembrado que a Constituição Federal/88 estabeleceu em seus Arts.70 e 74, que cada Poder deveria ter um mecanismo de controle interno, a fim de:

- *Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução de programas de governo e o orçamento da União;*
- *Comprovar o cumprimento a legalidade e avaliar os resultados quanto a eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*
- *Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;*

- *Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.*

Por mecanismos de controle interno pode ser entendido todo tipo de controle existente, desde o controle do almoxarifado, de bens patrimoniais, contábil em geral, organização de processos, hierarquia de funções etc.

Contudo, o controle interno também será exercido por alguém ou grupo de pessoas definido pela Administração, o(s) qual(is) terá(ão) o importante papel de efetuar uma verificação preventiva, alertando ao Administrador, e em especial, no cumprimento de Instruções baixadas pelo TCEP, de enviar mensalmente relatórios à Corte, além de assinar, conjuntamente com a Autoridade Política, e a Autoridade Fazendária, os relatórios de Gestão Fiscal.

Quanto ao controle interno, diz o Texto Constitucional que os responsáveis pelo controle interno ao tomarem conhecimento de qualquer ilegalidade ou irregularidade, deverão dar conhecimento ao Tribunal de Contas – sob pena de responsabilidade solidária.

Frise-se que, infelizmente, de um modo geral os Administradores não têm compreendido a importância da nomeação de um responsável pelo Controle Interno, que seja isento e de fato exerça a plenitude de suas funções.

## CONTROLE EXTERNO – PODER LEGISLATIVO

O Controle Externo ou *fiscalizatório* é exercido, por excelência, pelo Poder Legislativo.

Ou seja, os membros do Legislativo poderão e *deverão* questionar os atos da Administração, sempre que entendam necessário, ou ao menor reclamo da sociedade.

Aliás parece que os membros do Poder Legislativo, em especial, no nível dos Municípios, não têm idéia do poder que detêm.

A Constituição Federal/88 prevê a formação de CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito), com poderes de investigação próprios de autoridades judiciais.

Serão criadas por qualquer uma das Casas, ou em conjunto, subscrita por um Terço de seus membros, e aprovada pela sua maioria, a fim de investigar fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, conforme o caso, enviadas ao Ministério Público.

Em análise o que seriam os poderes próprios de autoridades judiciais, há necessidade de verificarmos a amplitude do *campo de atuação e limites do poder investigatório*.

Em relação à amplitude do campo de atuação, está limitado aos fatos específicos relacionados com o objeto em questão, embora não se possa impedir a apuração de fatos conexos ao principal, que surgem no decorrer das investigações. Há necessidade de haver nexo causal na gestão da coisa pública.

Assim, caso a CPI não seja sobre fato determinado, sob pena de estar sendo constituída meramente para constranger ou obstruir o exercício regular da Administração, poderá ser

determinado o encerramento dos trabalhos pelo Poder Judiciário.

Em face do princípio federativo, a gestão da coisa pública nos Estados e Municípios deverá ser avaliada pelas congêneres Assembléia Legislativa e Câmara Municipal.

Com relação aos limites de seu poder investigatório, em regra terão as CPI's os mesmos poderes instrutórios que os magistrados possuem durante a instrução processual.

Compreende-se em tais prerrogativas:

- *Possibilidade de quebra de sigilo bancário, fiscal e de dados.*
- *Oitiva de testemunhas, inclusive com a possibilidade de condução coercitiva – respeitando-se porém a existência de eventual sigilo profissional.*
- *Ouvir investigados ou indiciados – consagrando-se o direito ao silêncio.*
- *Realização de perícias, requisição de documentos e busca de todos os meios de provas legalmente admitidos,*

Porém não têm poder para decisões cautelares, por lhes faltar o **poder geral de cautela, próprio de juizes.**

Assim, não podem as CPI's:

#### Instruções nº 2 - TCESP - DOE 30.12.98

“Do Controle Interno

Artigo 29 - Mensalmente, até o dia 15 (quinze) do mês subsequente, o(s) responsável(is) pelo controle interno da Prefeitura remeterá(ão) a este Tribunal cópia de todos os relatórios e pareceres exarados no mês, em cumprimento às obrigações dispostas no artigo 35 da Constituição Estadual, ou comunicação da não elaboração destes.

Parágrafo único - Em ocorrendo qualquer ofensa aos princípios consagrados no artigo 37 da Constituição Federal, a comunicação de que trata o “caput” deste artigo deverá ocorrer, impreterivelmente, em até 03 (três) dias da elaboração do relatório ou parecer respectivo.

Artigo 30 - Cabe, também, ao controle interno, em apoio ao controle externo, acompanhar os diversos setores da Administração, na observância dos procedimentos e prazos previstos neste capítulo”.

- *Decretar qualquer tipo de prisão, exceto prisão em flagrante delicto.*
- *Decretar medidas cautelares;*
- *Proibir ou restringir a assistência jurídica aos investigados – não podendo proibir a presença do advogado ou o exercício da atividade profissional, lembrando que o inquérito é inquisitivo e não existe o contraditório.*

Também deve ser lembrado sobre a **cláusula da reserva jurisdicional**, momento em que há expressa previsão constitucional de competência do judiciário para determinados atos, a exemplo de:

- *invasão domiciliar (durante o dia);*
- *interceptação telefônica.*

Nestes casos as CPI's deverão solicitar ao órgão jurisdicional competente que tome tais medidas, necessárias à condução dos trabalhos.

Excessos cometidos pelas CPI's poderão ser revistos em sede de *Habeas Corpus* ou Mandado de Segurança, junto ao STF.

Agora, há um problema quanto à investidura de atos próprios de autoridades judiciais para as CEI's (Comissões Especiais de Inquérito) formadas nas Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais.

Por simetria, tais colegiados, acompanhando o Texto Constitucional, deveriam ter os mesmos poderes e prerrogativas, transcritos nas Cartas Estaduais e Leis Orgânicas, a fim de cumprir seu mister.

Contudo, há uma dificuldade, um *breque*, criado junto ao Art. 22 da Carta Maior, o qual indica que a legislação sobre direito processual é privativa da União.

Assim sendo, como se adaptar os Textos das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas sem ferir de morte o Texto Maior, e sem que os trabalhos das comissões caiam em desmoralização, por exemplo, ante a resistência para o comparecimento de testemunhas?

O Art.20, XIV a XVI, da Carta Bandeirante prevê a possibilidade de convocação de Secretários de Estado, Procurador Geral do Estado, e demais dirigentes da Administração Pública direta e indireta para prestar pessoalmente informações, e bem como requisitar informações dessas autoridades, sob pena de crime de responsabilidade, contudo, é silente quanto à inquisição de testemunhas recalcitrantes.

Também é oportuno observar, que dado ao princípio da separação dos Poderes, a Carta não prevê o poder para convocação do Governador do Estado.

Apenas argumentando, se entendermos que no nível federal há a Justiça Comum Federal, e no nível Estadual congênere Justiça Comum Estadual, a questão fica ainda um pouco mais delicada, no caso do Município, eis que não há autoridade judicial neste nível.

Estabelecido o impasse, socorremo-nos do excelente trabalho desenvolvido pela FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM, denominado "*A CÂMARA MUNICIPAL E O PAPEL DO VEREADOR - ORGANIZAÇÃO, COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO*", emitido pela Unidade de Produção de Pareceres e Informações Jurídicas, SÃO PAULO, 2001, disponível na *internet* junto ao endereço [www.cepam.sp.gov.br/pp\\_1/publicacoes](http://www.cepam.sp.gov.br/pp_1/publicacoes).

Estudo de extrema valia faz distinção entre comissões processantes e comissões especiais de inquérito.

Enquanto a CEI apura atos irregulares e a sua autoria, as comissões processantes apuram o cometimento de infrações político-administrativas do prefeito e dos vereadores a veracidade de denúncias formuladas contra os membros da Mesa Diretora.

Assim, a CEI será criada para apurar fato determinado e por prazo certo, conquanto este poderá ser renovado.

A CEI deverá ser criada mediante requerimento de 1/3 dos membros, cuja autorização dependerá de deliberação do Plenário, devendo ser composta por no mínimo 3 membros (CF/88 - Art.58,§3º).

São impedidos de integrar a CEI:

1. os envolvidos com o fato;
2. os que tiverem interesse pessoal;
3. os arrolados como testemunhas.

São Atribuições da CEI:

1. apurar os fatos
2. investigar sua autoria
3. exarar parecer meramente informativo.

Deverá fazer as diligências necessárias na busca de informações, compreendendo:

1. proceder a vistorias e levantamentos em repartições públicas municipais e entidades descentralizadas;
2. requisitar a exibição de documentos e a prestação de esclarecimentos;
3. transportar-se aos lugares onde se fizer necessária a sua presença para apuração dos fatos.

Cabe ao Presidente da CEI:

1. determinar as diligências que se reputarem necessárias;
2. requerer a convocação de secretário municipal;
3. tomar depoimento de quaisquer autoridades e testemunhas.
4. Proceder a verificações contábeis em livros, papeis e documentos;
5. E, o mais importante, que fecha o problema da investidura de autoridade judicial para a prática dos atos, solicitar a intervenção do PODER JUDICIÁRIO para a realização de suas atribuições - inclusive condução de testemunhas, nos termos do Art.218 do CPP.

Ressalte-se que há necessidade de aprovação em Plenário do Relatório conclusivo da CEI, na forma regimental, e embora possa ter concluído pela comprovação dos fatos e de sua autoria, poderá vir a ser rejeitado.

Ainda dentro do âmbito do Legislativo, além da CEI e da Comissão Processante, o poder fiscalizatório do Legislativo poderá ser exercido mediante:

1. Pedido de informações - questões de alçada do Executivo, mas de interesse público;
2. Convocação de Autoridades Municipais - a fim de prestar informações sobre assuntos de interesse público, não cabendo a convocação do Prefeito,

#### CPP

"Art.218 - Se, regularmente intimada, a testemunha deixar de comparecer sem motivo justificado, o juiz poderá requisitar à autoridade policial a sua apresentação ou determinar seja conduzida por oficial de justiça, que poderá solicitar o auxílio da força pública".

em função do princípio da independência dos Poderes;

3. Pedido de Remessa de cópias de documentos;
4. Sustação de atos do Executivo - quando exorbitantes do poder regulamentar;
5. Ação Direta de Inconstitucionalidade - quando a norma local estiver ferindo a Constituição do Estado.
6. Apreciação das Contas Municipais.

Importante ressaltar que a rejeição de contas do Executivo importa em inelegibilidade do Chefe do Executivo, conforme dispõe a Lei Complementar Federal nº 64/90, Art. 1º.

Neste julgamento deve prevalecer o princípio da ampla defesa do gestor das despesas questionadas, e mais, a revisão pelo Poder Judiciário somente alcançará questões de ilegalidade formal na condução do processo.

## CONTROLE EXTERNO – TRIBUNAL DE CONTAS

Quanto ao controle externo, enfocando o papel dos Tribunais de Contas, primeiramente lembrando que o TCU foi criado pelo Decreto 966-A de 07.11.1890, por iniciativa de Rui Barbosa, devendo ser dito, que no presente estágio inexistente Estado democrático sem um

órgão encarregado de fiscalizar a aplicação do dinheiro público.

Do extenso rol de atribuições elencadas pela Constituição, como pontos de análise neste trabalho, destacamos a competência para:

*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;*

### L.C.64/90

**Art. 1º** São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão;

*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.*

Ou seja, a Constituição Federal dá grandes poderes ao TC, inclusive para agir em determinados casos com sanções administrativas, em especial a aplicação de multas, e em outros casos, determina que após a apuração de irregularidade, proceda a representação ao órgão competente para que esse tome as medidas necessárias. Via de regra, a remessa é feita ao Legislativo, ou ao Ministério Público, para as providências de sua alçada.

Mas é preciso salientar que o TC susta ato, conquanto o Legislativo tem poder de sustar contrato.

É preciso também destacar no que se refere às Contas do Executivo, o TC emite Parecer, submetido ao crivo do LEGISLATIVO – e somente não subsistirá se tiver votação contrária de 2/3 daquela Casa.

Quanto aos demais entes da Administração, inclusive o próprio Legislativo,

o TC emite julgamento, não comportando nova apreciação pela Câmara.

Sobre o assunto, aqueles que entendem que os TC desempenham funções exclusivamente administrativas fazem-no, principalmente, fulcrados no Art.5, XXXV da Constituição Federal/88, que estatui *“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”*.

Contudo, parte da doutrina, Seabra Fagundes e Pontes de Miranda entendem que se trata de uma jurisdição de contas; assim, o cerne da questão não aparenta estar na força que teria a lei ou a Constituição de excluir da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça de direito, e sim nos limites dessa apreciação, que no caso das Cortes de Contas, e mesmo em se tratando de atos meramente administrativos, não pode adentrar ao mérito da decisão, devendo restringir-se tão somente ao exame da legalidade formal.

Há um julgado em Apelação Cível junto ao TRF 1ª. Região – 3ª. Turma registrando que *“o TCU só formalmente não é Órgão do Poder Judiciário. Suas decisões transitam em julgado e têm portanto, natureza prejudicial para o juízo não especializado”*.

Em síntese, não pode o TC julgar contas irregulares, e o Judiciário julgá-las regulares, posto fugir-lhe tal competência.

Outra questão importante é frisar que o TC não é órgão vinculado ao Legislativo, quer seja administrativa ou politicamente.

Embora algumas leis infraconstitucionais insistam em colocar o TC parelhado ao Legislativo, na verdade, até mesmo a organização e condução funcional da Casa é exercida autonomamente pelo Órgão, e nesta mesma linha a aplicação de seu orçamento.

Outro argumento, talvez de maior quilate, a fim de sepultar qualquer dúvida desta

natureza, é que também as contas do Legislativo passam pelo crivo do TC, e neste caso, em julgamento, e não emissão de parecer.

Os membros do TCU são tratados por Ministros, enquanto os membros dos TCE são tratados por Conselheiros, e bem assim, dos TCM (Tribunais de Contas do Município).

*“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.*

...

*§ 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 triplíce pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;*

*II - dois terços pelo Congresso Nacional”.*

Talvez uma das críticas aos Tribunais de Contas, de um modo geral, resida na forma de nomeação dos Ministros/Conselheiros, mas não podemos nos esquecer que também os Tribunais Judiciais, nas mais altas esferas, têm em sua composição, membros nomeados pela vontade do Poder Executivo.

Além disso, foi o Legislador Constituinte, eleito pelo voto popular, e em sua representação, que de forma livre e soberana criou a forma de investidura dos Membros do Tribunal de Contas.

Na verdade, parece-nos que a intenção foi criar um órgão técnico em meio a uma composição de forças entre os poderes democráticos (Legislativo e Executivo).

Precisamente sobre o TCESP (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo) podemos dizer que é composto por sete conselheiros, nomeados nos termos dispostos pela Constituição Federal/88, e dentro de um organograma, na área fim, temos a Assessoria Técnica Jurídica, Econômica e de Engenharia; temos diretamente ligada à fiscalização a Secretaria Diretoria-Geral, Departamentos de Supervisão de Fiscalização I e II, e logo a seguir, 11 Diretorias de Fiscalização junto à Sede, e congêneres 11 Unidades Regionais, espalhadas pelo interior do Estado.

As Unidades Regionais estão situadas nas cidades de Campinas, Bauru, Sorocaba, Araras, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Fernandópolis, Marília, Rio Preto, SJCampos e Araçatuba.

É importante destacar esta estrutura do TCESP, a fim de que se dê a dimensão da vontade do Órgão de estar próximo aos entes jurisdicionados, a fim de melhor cumprir toda a gama de atribuições constitucionais.

Sua jurisdição abrange 644 Municípios, e respectivas Câmaras Municipais e Administração Indireta, além das Unidades do Estado, em um total aproximado de 3000 contas fiscalizadas todos os anos.

Destaque-se que o Município de São Paulo tem um Tribunal de Contas do Município, ao qual está afeto.

Curiosidade: contam os veteranos do TCESP, que antigamente as auditorias eram feitas a base de charrete... dada a dificuldade de locomoção da Sede (Capital) até os municípios

mais distantes, que por vezes não contavam com transporte ou estradas adequadas... Não sabemos, honestamente, se é puro folclore ou se é apenas conversa para impressionar os auditores mais novos.

Mas a verdade, é que quem conhece o TCESP, há algum tempo, deve ter percebido nitidamente o empenho para o aperfeiçoamento de seu trabalho.

Hoje, o Tribunal está empenhado na busca pela modernização, buscando na Informática, um meio hábil e eficaz para a obtenção rápida e precisa de informações.

Já é possível acessar a página do TCESP junto à Internet ([www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br)) e obter informações sobre a atuação do Órgão.

Aliás, é pela página da Internet, que os jurisdicionados têm acesso aos comunicados do TCE, e lá podem baixar os programas desenvolvidos para a análise entre outros, da ordem cronológica, admissão de pessoal, aplicação no ensino e Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esta opção pelo aperfeiçoamento não é gratuita, decorre de uma cobrança firme da sociedade, a qual se tornou mais consciente e exigente com o tempo. Afinal, não foi à toa que fora destituído de seu cargo um Presidente da República, e também, Senadores de renome e diversos Deputados Federais e Estaduais caíram em desgraça.

Só para ilustrar, indicamos a especial atenção que o TCE passou a dar nos últimos anos, respectivamente a:

- *Licitações e contratos, com o advento da Lei 8666/93;*
- *Ordem Cronológica de Pagamentos, com o advento da Lei de Licitações e*

*denúncias de pagamento de pedágios junto à Administração;*

- *Déficit da execução orçamentária, com o advento do plano de estabilização econômica;*
- *Venda de ações e ordem cronológica de precatórios, em face das impropriedades cometidas, noticiadas pela imprensa.*
- *Aplicação no Ensino e recursos do FUNDEF, com o advento da Emenda 14;*
- *Aplicação na Saúde, com o advento da Emenda 29;*
- *Aplicação dos recursos advindos das multas de trânsito, em face do advento do CTN, e reclamo popular pela imposição de uma indústria de multas;*
- *E finalmente, a grande vedete do momento, a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

Sobre a sistemática de trabalho do TCE, temos a dizer, que via de regra, a análise será *a posteriori*.

É que a prestação de contas das Prefeituras, Câmaras e Autarquias será, nos termos da LC 709/93, feita em 31.03, com a apresentação de documentos pertinentes ao Exercício findo em 31.12.

Exceção a esta regra é o Exame Prévio de Edital, disciplinado pelas Instruções baixadas pelo TC, situação em que mediante representação, a E.Corte procede a análise da legalidade de edital de licitação, não sendo rara, a determinação para correção de rota, visando o cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública, quais sejam, da

legalidade, moralidade, eficiência, publicidade e impessoalidade.

Evidentemente, a análise *a posteriori* traz inconvenientes de ordem prática, uma vez que pode ser apontada uma situação de irregularidade, a qual já se consumou e não reste mais tempo para correção efetiva.

Assim, o TC vem lançando mão do expedientes denominados *ACESSÓRIOS*, que residem no envio de documentação para uma análise, ainda que posterior, mas contemporânea ao ato.

O Acessório 1 se presta à análise do cumprimento da Ordem Cronológica, e os documentos pertinentes são enviados mensalmente; o Acessório 2 à análise do Ensino, mediante envio trimestral; e o Acessório 3, a análise do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso da LRF há o envio bimestral, pelo Executivo, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária; e envio quadrimestral, do Relatório de Gestão Fiscal por parte das Prefeituras e Câmaras, além dos Poderes do Estado e Ministério Público.

Através da análise da documentação enviada, o TC terá condições de avaliar o cumprimento das determinações previstas pela lei, e especificamente quanto à Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo detectada qualquer anomalia, nos termos do Art.59 da LRF, ao TC caberá emitir *Ofício de alerta* ao jurisdicionado, para correção de rota.

Findo o período, os Acessórios servirão de subsídio para a análise das Contas do Exercício do Órgão pertinente.

Neste momento, a auditoria fará um cotejo das informações prestadas, com aquilo que ele possa observar da análise dos

documentos verificados *in loco*, e neste caso, procederá os ajustes necessários.

A Auditoria, via de regra, não se satisfaz com as informações prestadas junto ao Acessório, e procurará por outros meios, quer seja pela análise de contratos, procedimentos licitatórios, registros contábeis, despesas, pessoal, registro de atos do órgão, enfim, todos os documentos possíveis, a fim de aferir os dados informados.

Neste segundo momento, feitos os ajustes, os dados colhidos após a inspeção regular são levados ao Relatório das Contas.

Além disso, o TC procede a análise da admissão de pessoal do Exercício findo, nos termos de Instrução própria, por meio de procedimento à parte, no qual também será verificada matéria pertinente a LRF, sobretudo se as admissões ocorreram em período vedado, ou se em momento de dificuldade quanto aos percentuais de despesa face a receita corrente líquida.

Também há processos específicos para a análise de auxílios/subvenções, podendo as entidades privadas, as quais manipularam verbas públicas, ser visitadas pelos auditores do TCE.

Quanto aos contratos, aqueles que têm valor abaixo de R\$ 650.000,00 são verificados por testes, em meio à auditoria geral sobre as contas do Exercício (entregues em 31.03), e aqueles que têm valor superior, são remetidos para análise específica do TCE, logo após a sua celebração.

Na área estadual, além dos relatórios e processos já citados, a preocupação maior reside na análise de adiantamentos, que é um tipo de processo em que se adianta valor ao servidor para que este exerça gastos com despesas miúdas e/ou emergentes.

Assim, em síntese, demos uma noção da estrutura do TCE, sobre a sua busca pela modernização, e a sua forma de interagir com os jurisdicionados.

E ainda, junto ao *site* do TC, podemos verificar que a E.Corte procede o registro dos órgãos que não cumpriram adequadamente a entrega da documentação pertinente à LRF.

A última atualização da página, registrando Câmaras que não entregaram o RGF (Relatório de Gestão Fiscal), referente ao 6º Bimestre/01, indica somente 06 (seis) unidades nesta situação.

Quanto às Prefeituras, sobre o RREO (relatório resumido da execução fiscal) e RGF(Relatório de Gestão Fiscal) do 6º Bimestre/01, tão somente 10 (dez) unidades encontravam-se naquela situação.

Vejam os Srs. que o número de órgãos inadimplentes, é ínfimo frente ao conjunto de 644 Prefeituras e 644 Câmaras.

Devemos lembrar ainda, que a Lei 10.028/00 de 19.10.00, a qual inseriu os crimes contra as finanças públicas e alterou dispositivos da Lei 1079/50 e Decreto-Lei 201/67, ambos tratando de crimes de responsabilidade, previu como infração administrativa contra as leis de finanças públicas as seguintes situações:

- *Deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao TC o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;*
- *Propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;*
- *Deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com*

*pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.*

Nestes casos, a citada lei, prevê a cominação de multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que der causa a qualquer dessas situações, sendo a multa de responsabilidade pessoal, processada e julgada pelo TC.

No caso do TCESP, tem-se observado, de forma mais amena, a previsão contida na sua Lei Orgânica, Art.104, com aplicação de multa, invariavelmente, no limite de 100 UFESP's.

Há apenas um registro de aplicação de multa de 300 UFESP's.

Para ilustrar, o *site* TCESP indica que fora aplicado o seguinte:

É fácil perceber que a imposição de multas reduziu consideravelmente em comparação com os dois períodos, o atraso/falta de entrega dos documentos, o que demonstra o

caráter pedagógico do instrumento.

Também destacamos que os valores recebidos a este título, são revertidos para um fundo próprio, o qual serve a despesas para o aperfeiçoamento da fiscalização.

Com relação aos crimes propriamente ditos, o que podemos dizer, é que o Tribunal, após a elaboração dos Relatórios, e após o exercício da ampla defesa, verificando indícios de materialidade e presunção de autoria, representará tal situação ao Órgão do Ministério Público para propor as ações pertinentes, inclusive para os casos de improbidade administrativa, no campo cível.

Sobre este assunto, podemos afirmar que o TCE já enviou ao MP, até a presente (set/02) cerca de 200 representações, todas com base na falta de cumprimento ao Art.42, parágrafo único da lei, ou seja, a assunção de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem previsão de recursos financeiros.

2º E 3º Quadrimestres de 2000	Multa a 51 prefeituras Multa a 64 câmaras
1º quadrimestre de 2001	Multa a 05 câmaras Multa a 09 prefeituras

#### Lei Complementar 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

#### Código Penal - Alterado pela Lei 10.028/00

"Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura"

"Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa."

"Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos."

Contudo, não se deve esquecer que o TC também poderá vir a representar ao MP, quanto às demais hipóteses previstas no ordenamento penal, eis que são passíveis de ação penal pública incondicionada.

Por fim, há previsibilidade de que o TCE atue por meio de denúncia – que terá caráter sigiloso até a apuração dos fatos, devidamente subscrita, eis que a Constituição Federal/88 proíbe o anonimato – e dependendo do caso haverá uma inspeção própria, ou subsídio para exame das contas.

Também é bom lembrar que se constatado que houve dolo ou culpa no oferecimento da denúncia, nos termos da LC 709/93 o TCE enviará a documentação ao Ministério Público para as medidas cabíveis.

## CONCLUSÃO

A fim de concluir este trabalho, não podemos deixar de dizer que de nada valerá a sistemática criada pelo Legislador, quer seja por mandamento constitucional ou infra-constitucional, e bem assim, todo o empenho e dedicação dos Órgãos/pessoas responsáveis pelos controles interno e externos, se o verdadeiro órgão fiscalizador, que é a sociedade, e em última análise, o cidadão comum, não se engajar no processo de construção de uma sociedade democrática.

É a sociedade quem determina o engajamento das instituições, quer pela crítica séria, quer pelo apóio.

De nada valerão os Órgãos Democráticos, tais como Ministério Público, Tribunais de Contas, Poder Legislativo e Judiciário, pilares do Estado de Direito, ou o esforço individual de

cada Membro que lhes compõe, se o povo, fim ao qual a norma se destina, não exigir a efetividade da intenção do Legislador Constituinte, que em última análise, visa o bem comum e o desenvolvimento social, para construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional e erradicando a pobreza e a marginalização, nos exatos termos das regras programáticas instituídas em 1988, junto ao Artigo 3º da Constituição Federal, as quais todos nós sonhamos em um dia alcançar.

## BIBLIOGRAFIA E FONTES DE PESQUISA

1. Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM. *A CÂMARA MUNICIPAL E O PAPEL DO VEREADOR - ORGANIZAÇÃO, COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO*, Unidade de Produção de Pareceres e Informações Jurídicas, SÃO PAULO, 2001, disponível no site [www.cepam.sp.gov.br/pp\\_1/publicacoes](http://www.cepam.sp.gov.br/pp_1/publicacoes)
2. [www.tce.sp.gov.br/leifisc.htm](http://www.tce.sp.gov.br/leifisc.htm)
3. *MORAES, Alexandre de*. Direito constitucional. Atlas, 2001.
4. Fernandes, Jorge Ulisses Jacob. *Eficiência e Eficácia dos Tribunais de Contas*. Medeiros Adilson Moreira de. *Controle Externo e os Tribunais de Contas*, “L & C - Revista de Direito e Administração Pública”, Editora Consulex, Ano III, nº 27, setembro/2000
5. *Mateus, Wilson Roberto*. Palestra proferida no “Espaço Funcamp de Políticas Públicas” - Unicamp, 31.08.02, representando o TCESP, Mesa 5- Tema: “*A responsabilização Administrativa e Penal dos Gestores Públicos na Lei de Responsabilidade Fiscal*”.