

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO – UNINOVE
CURSO DE DIREITO**

Antonio Carlos Luz Magalhães

**O Alerta do Controle Externo no
Acompanhamento da Execução Contratual no Estado de São Paulo –
Combate à Corrupção e Otimização dos Gastos Públicos**

**São Paulo
2024**

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO – UNINOVE
CURSO DE DIREITO

Antonio Carlos Luz Magalhães

**O Alerta do Controle Externo no
Acompanhamento da Execução Contratual no Estado de São Paulo –
Combate à Corrupção e Otimização dos Gastos Públicos**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho – UNINOVE. Área de Concentração: Direito Empresarial: Estruturas e Regulação.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Dantas Nascimento

São Paulo
2024

MAGALHÃES, Antonio Carlos Luz.

O alerta do controle externo no acompanhamento da execução contratual no Estado de São Paulo: combate à corrupção e otimização dos gastos públicos / Antonio Carlos Luz Magalhães - São Paulo: Universidade Nove de Julho, 2024.

Dissertação (Mestrado em Direito)

Orientador: Prof. Dr. Bruno Dantas Nascimento

1.Acompanhamento da Execução Contratual 2. Alerta 3. Auditoria de Resultado 4. Impacto da Fiscalização nas Metas Estabelecidas

CDU 34

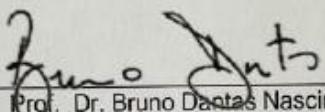
ANTONIO CARLOS LUZ MAGALHÃES

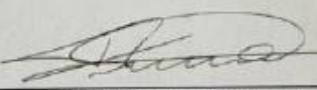
O ALERTA DO CONTROLE EXTERNO NO ACOMPANHAMENTO DA
EXECUÇÃO CONTRATUAL NO ESTADO DE SÃO PAULO: COMBATE À
CORRUPÇÃO E OTIMIZAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS

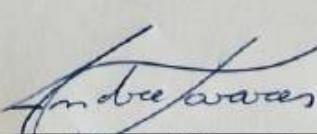
Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação Stricto
Sensu em Direito da Universidade
Nove de Julho como parte das
exigências para a obtenção do título
de Mestre em Direito.

São Paulo, 28 de junho de 2024.

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Bruno Dantas Nascimento
Orientador
UNINOVE


Prof. Dr. Eduardo Tuma
Examinador Interno
UNINOVE


Prof. Dr. André Ramos Tavares
Examinador Externo
USP

Dedico este trabalho a minha esposa e meus filhos, pelo apoio constante e parceria nesta trajetória. Não seria possível sem vocês.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família por caminhar junto comigo ante este desafio.

À minha esposa Sílvia, pelo companheirismo infalível, a compreensão certa, o apoio determinado, conversas amigas, o amor dedicado.

À minha filha, Juliana, e meus filhos, Júlio Cézar e Luiz Augusto, por me darem motivos para continuar sempre mirando o futuro e os motivos para trabalhar incessantemente por um amanhã mais justo.

À minha mãe, Manayra, pelos ensinamentos de vida, a mão sempre presente, o apoio indiscutível, o sempre ter para onde voltar, pelo amor.

Aos amigos João Henrique, Tarcísio e Jamil pela parceria, confiança e a indicação deste caminho que eu não pensava ainda trilhar.

À querida Renata, por seu profissionalismo e amizade, por acreditar nesta proposta e acompanhar seu desenvolvimento.

Ao parceiro João Victor incansável amigo e luz nesta caminhada.

Ao ministro Bruno Dantas, meu professor e orientador, por acreditar neste trabalho e ser o farol a guiar os seus rumos.

À Universidade Nove de Julho, aos demais professores e colegas de turma, pelas conversas esclarecedoras, pelos ensinamentos proporcionados, pela oportunidade oferecida.

Finalmente, a Deus, por me permitir a luz de todos os dias, a força para continuar lutando e a oportunidade de ter em minha vida pessoas tão caras, tão singulares, tão especiais.

O inferno dos vivos não é algo que será; se existe, é aquele que já está aqui, o inferno no qual vivemos todos os dias, que formamos estando juntos. Existem duas maneiras de não sofrer. A primeira é fácil para a maioria das pessoas: aceitar o inferno e tornar-se parte deste até o ponto de deixar de percebê-lo. A segunda é arriscada e exige atenção e aprendizagem contínuas: procurar e reconhecer quem e o que, no meio do inferno, não é inferno, e preservá-lo, e abrir espaço.

(Ítalo Calvino)

O controle de conformidade é algo absolutamente indispensável, mas não se pode gastar mais energia com conformidade do que com o controle operacional. Porque, fazer mero controle de conformidade, é enxugar gelo, é esperar que o erro aconteça para depois buscar os responsáveis. Quando se faz controle operacional, a partir de uma avaliação sistêmica de uma política pública, em busca daquilo que se pode melhorar, aperfeiçoar, numa política pública, se impede que erros aconteçam. E, com isso, aquelas responsabilidades que se buscaria no controle de conformidade, muitas vezes, se tornam desnecessárias.

(Ministro Bruno Dantas – Presidente do TCU)

RESUMO

MAGALHÃES, A. C. L. O Alerta do Controle Externo no Acompanhamento da Execução Contratual no Estado de São Paulo – Combate à Corrupção e Otimização dos Gastos Públicos. 2024. Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2024.

O estudo visa avaliar a figura do alerta como ferramenta do controle externo para aumentar a eficiência e efetividade na execução dos contratos e, por conseguinte, facilitar o alcance das metas e cronogramas propostos nos ajustes, impactando positivamente a qualidade dos gastos públicos. Pretende-se analisar, por meio de pesquisa documental e estudo dos dados, os processos em que as câmaras do Tribunal de Contas paulista examinaram o acompanhamento da execução contratual. O propósito é apontar a vantagem da instituição formal do alerta pelo controle externo durante a vigência dos ajustes, com o objetivo de propiciar à Administração corrigir as máculas apontadas antes de nova vistoria, sem que sejam demandados esforços com justificativas que, na prática, entravam a marcha das atividades fiscalizatórias da execução dos objetos. A conclusão do estudo pleiteia sugerir a inclusão da ferramenta do alerta na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP (Lei Complementar nº 709/93), para otimização dos esforços de todos envolvidos. Desse modo, exaltando-se os conceitos inovadores de auditoria de resultado e *accountability*, projeta-se verificar a conexão entre a fiscalização do andamento dos contratos e o êxito na entrega do que foi avençado no objeto almejado, incluindo-se todas as suas condicionantes.

Palavras-chave: Acompanhamento da Execução Contratual; Alerta; Auditoria de Resultado; Impacto da Fiscalização nas Metas Estabelecidas.

ABSTRACT

MAGALHÃES, A. C. L. O Alerta do Controle Externo no Acompanhamento da Execução Contratual no Estado de São Paulo – Combate à Corrupção e Otimização dos Gastos Públicos. 2024. Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2024.

This study seeks to evaluate the institution of the Alert as an external control tool to increase efficiency and effectiveness in the execution of contracts and, therefore, facilitate the achievement of the goals and schedules proposed in the adjustments, positively impacting the quality of public spending. The goal is to analyze, through documental research and data study, the processes in which the Accountability Office of the Government of São Paulo examined the monitoring of contractual execution. Its purpose is to point out the advantage of the formal institution of warning by external control during the validity of the adjustments, with the goal of allowing the Administration to correct the defects identified before a new inspection, without requiring efforts with justifications that, in reality, makes it more difficult the progress of the necessary changing in the inspection of the execution of contractual objects. The conclusion of the study suggests the inclusion of the alert as a tool in the Organic Law of the Accountability Office of the Government of São Paulo (Law nº 709/93), to optimize the efforts of everyone involved. In this way, highlighting the innovative concepts of auditing results and accountability, the goal is to verify the connection between monitoring the progress of contracts and the successful delivery of what was agreed upon in the contract, including all of its conditions.

Keywords: Monitoring of Contractual Execution; Alert; Audit of Results; Impact of Inspection on Established Goals.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1:	Características das auditorias de conformidade e operacional.....	44
Quadro 2:	Sistemas e serviços disponíveis para consulta pública.....	56
Quadro 3:	Painel de obras públicas paralisadas ou atrasadas.....	57
Quadro 4:	Obras públicas paralisadas em Guarujá/SP.....	58
Quadro 5:	Exemplo de resultados do IEG-M de uma cidade nos anos.....	59
Quadro 6:	Total de obras públicas paralisadas ou atrasadas no Estado de São Paulo.....	61
Imagen 1:	Notícia sobre renovação de frota do transporte escolar.....	85
Imagen 2:	Reportagem sobre a morte de universitários em ônibus escolar.....	85
Quadro 7:	Dados sobre os Alertas da LRF.....	95
Quadro 8:	Gráficos sobre os alertas da LRF.....	95
Quadro 9:	Gráficos sobre a variação entre receita prevista e arrecadação.....	96
Imagen 3:	Modelo do texto de alerta.....	113
Imagen 4:	Exemplo de notificação com caráter de alerta.....	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Acompanhamento de Execução Contratual, 2019.....	109
Tabela 2:	Acompanhamento de Execução Contratual, 2020.....	110
Tabela 3:	Acompanhamento de Execução Contratual, 2021.....	111
Tabela 4:	Acompanhamento de Execução Contratual, 2022.....	111
Tabela 5:	Acompanhamento de Execução Contratual (2019-2022).....	113
Tabela 6:	Acompanhamento de Execução Contratual – Notificações.....	115
Tabela 7:	Acompanhamento de Execução Contratual – Alertas.....	115
Tabela 8:	Acompanhamento de Execução Contratual.....	116

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALESP	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Art.	Artigo
Audesp	Auditória Eletrônica do Estado de São Paulo
CE	Constituição Estadual
CEBAS	Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CPTM	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
DANFE	Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica
EPCP	Escola Paulista de Contas Públicas
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Ibracon	Instituto dos Auditores Independentes do Brasil
IEG-M	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
ITG	Interpretação Técnica Geral
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NAEC	Núcleo de Acompanhamento da Execução Contratual
NFe	Nota Fiscal Eletrônica
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
RBDP	Revista Brasileira de Direito Público
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatórios de Gestão Fiscal
S/A	Sem Ano
TC	Tribunal de Contas
TCE/SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCM/SP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União
TN	Tradução Nossa
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e o Crime
VISOR	Visão Social de Relatório de Alertas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	CONTROLE EXTERNO.....	14
2.1	CORRUPÇÃO.....	20
2.2	CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O CONTROLE EXTERNO.....	26
2.3	PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	32
2.4	PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE.....	36
2.5	EFETIVIDADE DA GESTÃO.....	37
2.6	AUDITORIA DE CONFORMIDADE.....	41
2.7	AUDITORIA OPERACIONAL.....	42
2.8	ACCOUNTABILITY.....	47
2.9	RELAÇÃO ENTRE CONTROLE INTERNO E CONTROLE EXTERNO.....	49
2.10	O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO.....	51
2.10.1	TCE/SP competência e alcance.....	53
2.10.2	Fiscalizações ordenadas.....	54
2.10.3	Auditoria Eletrônica do Estado de São Paulo – AUDESP.....	55
2.10.4	Painel de obras públicas paralisadas ou atrasadas.....	56
2.10.5	Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M.....	58
3	EXECUÇÃO CONTRATUAL.....	60
3.1	LICITAÇÕES.....	62
3.2	CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	68
3.2.1	Termo de Recebimento para Aquisição de Obras e Serviços.....	72
3.2.2	Termo de Recebimento de Compras.....	75
3.2.3	Contratos de Prestação de Serviços Contínuos.....	77
3.2.4	Prestações de Contas dos Ajustes com o Terceiro Setor.....	79
3.3	ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO.....	81
4	O ALERTA NO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL.....	87
4.1	OS ALERTAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF.....	88
4.2	A INSTITUIÇÃO FORMAL DO ALERTA NO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL: MOTIVAÇÕES E RESULTADOS.....	96
4.3	AS DIFERENÇAS ENTRE “ALERTA” E “NOTIFICAÇÃO”.....	99
4.4	A IMPORTÂNCIA DO ALERTA NO PROCESSO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL.....	102
5	ESTUDO DE CASO: A EFETIVIDADE DO SISTEMA DE ALERTAS NO CURSO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL FRENTE AO USUAL SISTEMA DE NOTIFICAÇÕES NO TCE/SP (2019 – 2022).....	105
5.1	OBJETIVOS.....	105

5.2	METODOLOGIA.....	107
5.3	ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	112
6	CONCLUSÃO.....	117
	REFERÊNCIAS.....	120

1 INTRODUÇÃO

A constante evolução dos órgãos de controle da Administração converge para a transição das prioridades voltadas para aferição da conformidade para a busca do resultado que melhor satisfaça o interesse público. Nesse contexto, as finalidades pré-estabelecidas para aplicação do erário são objetivos tanto para quem executa como para quem fiscaliza.

A pesquisa dos processos que visaram ao acompanhamento da execução contratual no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, responsável pela fiscalização do maior orçamento entre os estados membros, busca avaliar a emissão de um alerta e a sua relação com a atuação do controle externo durante o andamento da avença, o alcance das metas e o julgamento sobre o cumprimento do que foi pactuado.

Dessa forma, o estudo visa a destacar que o alerta do controle externo antes do desfecho do contrato, possibilita que as ações dos órgãos de controle sejam mais efetivas e ajudem a prevenir desconformidades. A interferência mais abrangente da Fiscalização na correção dos rumos durante a execução contratual enaltece a participação das instituições de controle e aumenta a eficiência da gestão do órgão jurisdicionado, trazendo, ao final, a correta aplicação do erário e o atendimento ao interesse público previsto na contratação.

Partindo-se disso, a questão que guia esta pesquisa é: de que modo a formalização da ferramenta do alerta pelo controle externo promove a efetividade do acompanhamento da execução contratual pelo TCE/SP e, dessa maneira, influencia o alcance das metas e o resultado da aplicação do dinheiro público?

Com efeito, a hipótese deste trabalho é de que a formalização do alerta por meio de alteração na Lei Orgânica do TCE/SP, proporcionará padronização no andamento dos processos, o que facilita a liberação dos autos para a continuidade do exercício das atividades fiscalizatórias do controle externo aplicadas na fase da execução contratual. Nesse intento, ao se evitar notificações para apresentação de justificativas (e consequentes pedidos

reiterados de prorrogação de prazo), ganha-se fluidez para que as questões assinaladas em uma vistoria sejam resolvidas até a próxima visita da Fiscalização, trazendo, efetivamente, benefícios para o interesse público ao proporcionar a correção de rumos durante a consecução da avença e, em razão disso, a obtenção de melhores resultados.

O objetivo central é verificar essa hipótese a partir de substratos teóricos, análise de processos e dados abertos obtidos por meio dos canais oficiais de comunicação do TCE/SP (site, processo eletrônico e YouTube)¹ e de nossa própria experiência institucional.

Para tanto, a metodologia de desenvolvimento da pesquisa, diante dos limites dela, ocorreu a partir de revisão de literatura, análise documental – sobretudo de textos e decisões colegiadas das Câmaras do TCE/SP a respeito de processo de acompanhamento da execução contratual autuados no período de 2019 a 2022.

O segundo tópico desta dissertação cuida do conceito de “Controle Externo” e suas formas de atuação como entidade a regular as ações da Administração Pública; no terceiro tema, trata-se da “Execução Contratual”, delineando as regras para cumprimento do determinado em documento, de modo a atender os interesses da população. Estes dois primeiros pontos estabelecem os pilares conceituais sobre os quais se assentam o quarto enunciado, onde é apresenta a proposta de inserção formal do Alerta como lei, com vistas a diminuir o tempo e os recursos gastos indevidamente por conta da demora no processo de notificação e resposta das partes do contrato. Antes da conclusão, no quinto assunto é revelado um estudo de caso que apresenta os resultados da análise de documentos sobre os processos de acompanhamento da execução contratual relativos a 10% do total produzido, pelo TCE/SP, no período entre 2019 e 2022, mostrando a vantagem do sistema de alertas proposto sobre o atual sistema de notificações empregado.

¹ TCE/SP, Canais oficiais de comunicação na internet. Disponíveis em:
<<https://www.tce.sp.gov.br/>>, <<https://www.tce.sp.gov.br/etcesp>>,
<<https://www.youtube.com/user/tcespoficial>>. Acesso em 29 de jan. 2024.

2 CONTROLE EXTERNO

Atuando sobre os órgãos da Administração Pública, o sistema de controle desempenha importante papel nas relações entre Estado e o particular, contribuindo, desse modo, para a garantia do regime democrático.

À medida que a população se organiza, surgem necessidades que devem ser preenchidas sem resvalar os direitos e liberdades individuais. Consequentemente o Estado se relaciona permanentemente com a sociedade e, dessas relações, surgem as funções que lhe são próprias, exercidas por meio dos seus órgãos – instituições burocráticas que prestam serviços públicos, ligadas aos três poderes fundamentais para a Administração Pública: executivo, legislativo e judiciário.

Todos os poderes se submetem, então, aos princípios da ordem, da eficiência administrativa e da eficácia dos seus atos. Em razão dos referidos princípios, são criados mecanismos ou sistemas de controle das atividades estatais, em defesa tanto da Administração Pública, como dos direitos e garantias coletivos.

Tais controles são partes integrantes e essenciais de qualquer processo de produção de bens e serviços. Detêm, ainda, a função de auxiliar na busca dos melhores resultados em nome do interesse público.

A evolução dos sistemas de controle projeta no acompanhamento operacional concomitante a forma mais efetiva, conhecida, de contribuir para o êxito dos empreendimentos de suas instituições ou jurisdicionados, analisando a execução do que foi contratado para prevenir desvios e detectar anomalias em tempo compatível com a introdução oportuna dos aperfeiçoamentos e correções que se fizerem necessários.

Notório que, pelo menos nas últimas décadas, as atividades de auditoria de conformidade vêm dividindo espaço e energia com a vertente operacional. Isso não representa desprezo à importância do exame posterior do cumprimento das normas, mas significa o despertar para o potencial da postura proativa dos órgãos de controle da eficiência da Administração e, nesse sentido, a literatura com foco no resultado ainda é pouco encontrada no País.

Considerando que a ferramenta do alerta na relação entre o controle externo e a execução de contratos pela Administração é o tema central deste estudo, nesta seção serão apresentados os conceitos fundamentais para o entendimento da importância e evolução da matéria.

Dentre os vastos ensinamentos da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro² podemos observar que é inseparável a ideia de Estado de Direito da ideia de controle.

O Estado de Direito se diferencia do Estado de Polícia, próprio das monarquias absolutistas, pela sujeição do regime à lei e ao controle judicial. Dessa forma, fundamentado nos princípios da legalidade, igualdade e separação de poderes, nasceu o Estado de Direito com o objetivo de proteger os direitos individuais, inclusive nas relações dos particulares contra o próprio Estado.

Para que haja Estado de Direito é necessário que a Administração Pública se submeta à lei, mas para que isso seja assegurado é fundamental a existência de instituições capazes de garantir essa aderência à legislação. Sobre o que a Professora destaca:

Há que se lembrar que a Administração Pública se submete a um regime jurídico de direito público, caracterizado por dois aspectos opostos e conflitantes: de um lado, as prerrogativas de poder público, que lhe asseguram supremacia sobre o particular, nos limites postos pelo ordenamento jurídico; de outro lado, os direitos dos cidadãos, que têm que ser protegidos contra as ilegalidades, as arbitrariedades, os desmandos da Administração.³

Desse modo, o “Controle” se constitui em um dos pilares da Administração nessa árdua missão de buscar o interesse público preservando os direitos dos cidadãos. No que respeita à Administração pública, foco do

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites do controle externo da Administração Pública: ainda é possível falar em discricionariedade administrativa? **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 11, n. 42, p. 9-24, jul./set. 2013

³ Ibidem.

presente estudo, nas palavras de Carvalho Filho⁴, o controle se define pelo “conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”. Destarte, o sistema de controle almeja uma saudável redundância e, por isso, apresenta-se em dois níveis: o “Controle Interno” e o “Controle Externo”.

No tocante ao controle interno, o controlador é parte da gestão observada e, dentre suas funções, está a de apoiar e auxiliar “na instrução das tomadas de contas e nas fiscalizações de atos e contratos administrativos”.⁵ Todavia, o controle externo, no âmbito federal, é encargo do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União – TCU, conforme prevê o art. 71 da Constituição Federal de 1988 - CF/88, que, ainda, relaciona as competências do Tribunal, em especial, para apreciar as contas do Presidente da República, julgar as contas dos administradores do erário, apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, realizar inspeções e auditorias, fiscalizar a destinação de recursos repassados pela União, aplicar sanções aos responsáveis por ilegalidade nas despesas ou irregularidade das contas, assinar prazo para regularização de ilegalidades, sustar a execução de ato impugnado, representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

No Estado de São Paulo, a Constituição Estadual de 1989 – CE/89, replica a CF/88, no que tange à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, ao atribuir à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo – ALESP e ao TCE/SP as incumbências para o exercício do controle externo. Contudo, acrescenta competência à Corte de Contas Estadual sobre as administrações municipais, exceto quanto Prefeitura da capital, de responsabilidade do Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCM/SP

Entendimento do professor Hely Lopes Meirelles⁶ é de que o controle externo tem como objetivo atestar a integridade da Administração, a

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev. ampl. e atual. até 31-12-2014. (p. 975) – São Paulo: Atlas, 2015

⁵ DANTAS, Bruno. **O TCU e os acordos de leniência**. Disponível em <<https://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=220920>>. Acesso em 22 fev. 2024.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Llicitação e contrato administrativo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

regularidade da execução orçamentária, bem como da destinação dos bens, valores e dinheiros públicos. Desse modo, tem aspecto político, a cargo do Legislativo, e de legalidade contábil e financeira sob responsabilidade do Tribunal de Contas. Neste sentido, defende que o TCU

[...] tem uma posição singular na Administração brasileira, pois está instituído constitucionalmente como órgão auxiliar do Poder Legislativo (art. 71), mas desempenha atribuições jurisdicionais administrativas, relacionadas com a fiscalização da execução orçamentária, com a aplicação dos dinheiros públicos, com a legalidade dos contratos, aposentadorias e pensões.⁷

Complementa aduzindo que o Poder Legislativo exerce o controle externo por meio de atos que lhe são atribuídos constitucionalmente ou indiretamente, por meio dos tribunais de contas. Torna-se “por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira”, com a finalidade comprovar a) a probidade dos atos da administração; b) a regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos; e c) a execução fiel do orçamento.

Sobre a quantificação de débito e imputação de responsabilidades pelo sistema de controles, o atual Presidente do TCU, Ministro Bruno Dantas⁸ explicou que o ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas para determinar eventuais reembolsos aos cofres públicos. “Está muito claro na Constituição, no art. 71: quem dá a última palavra em resarcimento de danos ao erário é o controle externo”.

Além disso, cabe ressaltar que a Carta Magna outorga à Corte de Contas legitimidade para o exercício do controle externo e confere às suas

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. 42. ed./ atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015.- São Paulo: Malheiros, 2016.

⁸ TCE/SP. Notícias: TCE participa de debates com Ministro do TCU e Conselheiros da Fiesp, 26 set. 2016. Disponível em <<https://www.tce.sp.gov.br/6524-tce-participa-debates-com-ministro-tcu-e-conselheiros-fiesp>>. Acesso em 22 fev. 2024.

decisões, que resulte imputação de débito ou multa, a eficácia de título executivo.

Segue o Ministro, esclarecendo em recente palestra no TCE/SP,⁹ que no caso da União, o Poder Legislativo é composto por três casas: Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União, sendo o TCU o braço operacional do Congresso Nacional.

Nessa esteira, entende que as primeiras casas, Senado e Câmara, têm funções legiferantes e fiscalizadoras, porém, não detêm a função de jurisdição de contas. Por sua vez, o TCU, sem competência para legislar, guarda atribuições para fiscalizar e julgar contas de todos aqueles alcançados pelo Parágrafo Único do Art. 70 da CF/88.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Nessa premissa, no caso dos Estados da Federação, podemos inferir que o Poder Legislativo Estadual consiste em duas casas: as Assembleias Legislativas e os Tribunais de Contas Estaduais, sendo as funções definidas ao espelho da esfera federal. Ambas as casas com prerrogativas sobre a fiscalização, a Assembleia com o poder exclusivo de legislar e os Tribunais de Contas com autoridade para julgar contas.

Ainda que a exceção consista nas contas dos chefes do executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos), compete aos Tribunais de Contas, nesses casos, a elaboração de parecer prévio para julgamento no Congresso Nacional, no caso do Presidente da República, nas Assembleias Legislativas

⁹ TCE/SP - II Congresso Internacional de Direito Financeiro e Cidadania, 6 out. 2023. Disponível em:
<<https://www.youtube.com/watch?v=u2IJGiqLA8M&list=PLSoF4F57jQgkjlq75o9jjWyeJ8yWXbkNU>>. Acesso em 22 fev. 2024.

quanto às contas dos Governadores e nas Câmaras Municipais quando forem apreciados os atos da gestão dos Prefeitos.

Sob esse olhar, a ideia de controles sobre a administração pública foi impulsionada pela necessidade de se coibir a prática de desvios ou malversação do erário. Na sequência, veremos uma análise sobre corrupção e a consequências na esfera pública.

2.1 CORRUPÇÃO

Por que precisamos de um controle externo?

O título desse tópico já responde à questão. No entanto, o problema é um pouco mais complicado.

Importante, para essa análise, realçar o que torna fundamental a criação de uma estrutura extrínseca para fiscalizar ou auditar a atuação do poder público. Ainda que seja impreverível a formação de controles internos, o fato de os atos serem submetidos a julgamento de um órgão estranho gera, no mínimo, uma preocupação a mais com a higidez do que é realizado.

Todavia, a tentação da vantagem fácil, do desvio do erário, da exploração da função, tudo em benefício próprio, traz ao mau funcionário público uma condição peculiar quando em contato com empresários dispostos a multiplicar seus lucros de maneira desleal.

Portanto, antes de explorarmos as demais características e atribuições do controle externo da Administração, faz-se necessário expor a principal razão de sua existência: a corrupção.

Fosse o interesse público colocado, indubitavelmente, acima dos objetivos privados, não seria necessário o aparelhamento dos órgãos de fiscalização e controle e, portanto, estaríamos em um cenário ideal.

Contudo, como já mencionado, há quem não resista à tentação ao proibido ou à imoralidade. Nesse sentido, o servidor encarregado de zelar pelo interesse público que desvirtua a sua atividade para privilegiar benefício pessoal incorre, invariavelmente, na prática de abuso de poder e essa ação nefasta à coletividade precisa contar com mecanismos de inibição de más condutas, do desvio do erário, do escárnio com dinheiro público.

Sob o entendimento jurídico, a corrupção pode ser definida como segue:

A corrupção como categoria geral abrange a corrupção ativa e passiva, o peculato e o peculato de uso, o tráfico de influência,

a exploração de prestígio, o abuso de poder e a lavagem de dinheiro. Sob um enfoque crítico constitui-se na violação de deveres jurídicos, deontológicos e éticos associados ao desempenho de qualquer cargo público ou político objetivando vantagens individuais ou organizacionais ilegítimas. Sublinho que, ao contrário da criminalidade convencional, a criminalidade do colarinho branco, onde se inserem a corrupção e as práticas ilícitas conexas, possui como protagonistas pessoas com um perfil diverso, pois caracterizadas por um ambiente familiar, profissional e social estável e produtoras de uma grave ofensividade ao bem jurídico que atingem *erga omnes*.¹⁰

Ferida a supremacia do interesse público, a corrupção pode se expandir e ganhar contornos deletérios com capacidade de minar o Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, sobressai o texto do art. 37 da CF/88 quando relaciona os princípios da Administração Pública: legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Observa-se, assim, que qualquer ato lesivo ao interesse coletivo atinge, também, um ou mais princípios constitucionais a que o gestor público deve se submeter.

Nesse aspecto, é imperioso que sejam adotadas medidas de combate, posto que a corrupção é igual à unha, precisa sempre ser cortada. Da mesma forma, as irregularidades no serviço público devem ser apuradas e reprimidas sempre que necessário.¹¹

O mal imposto pela corrupção pode ocorrer de diversas formas como, por exemplo, pelo suborno (corrupção ativa), peculato, do nepotismo e do tráfico de influência; sendo contrária ao bem comum, violando princípios éticos e legais que sobrepõem os interesses particulares à satisfação dos anseios da sociedade, motivo pelo qual são criados mecanismos de inibição, detecção e

¹⁰ COSTA, Arthur T. M.; MACHADO, Bruno A.; ZACKSESKI, Cristina. **A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal**, Tomo I / Arthur Trindade Maranhão Costa, Bruno Amaral Machado, Cristina Zackseski (org.). – Brasília: ESMPU, 2016.

¹¹ MAGALHÃES, Antonio Carlos Luz. A desestatização como vacina anticorrupção. In.: TUMA, Eduardo. **Desestatizações: Atualidades e Perspectivas**, São Paulo, Max Limonad, 2023.

repressão às práticas de corrupção dentre os quais se ressalta o controle externo.

A corrupção induz o desvio de recursos públicos, incorrendo na falta de justiça e perda de confiança nas instituições que compõem o Estado Democrático de Direito. Desse modo, Aristóteles¹², na obra intitulada “Política”, estabeleceu a política como “o meio pelo qual as pessoas podem governar e serem governadas de forma justa, permitindo o desenvolvimento da virtude e da felicidade humana não apenas individual, mas coletiva”, constituindo-se a corrupção em uma forma de injustiça ao passo em que os interesses particulares sobrepujam as aspirações da sociedade.

Trata-se, a corrupção, de um fenômeno social, político e econômico de tal complexidade e alcance que afeta todos os países. A compreensão da necessidade de uma ação mundial de combate à corrupção ensejou a aprovação, em 2003, de um instrumento jurídico anticorrupção denominado “Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção”, que estabelece regras imperativas a serem seguidas por seus signatários. Ban Ki-moon, Secretário-Geral da ONU à época, em sua declaração por ocasião da adoção da mencionada convenção, expôs a sua definição para corrupção e indicou suas consequências da seguinte forma:

A corrupção é um mal insidioso cujos efeitos são tão múltiplos quanto deletérios. Mina a democracia e o Estado de direito, conduz a violações dos direitos humanos, distorce os mercados, prejudica a qualidade de vida e cria um terreno fértil para o crime organizado, o terrorismo e outros fenómenos que ameaçam a humanidade.

O mal atravessa muitos países, grandes e pequenos, ricos e pobres, mas é mais destrutivo nos países em desenvolvimento. São os pobres quem mais sofre porque, onde a situação é abundante, os recursos que deveriam ser dedicados ao desenvolvimento são desviados, os governos têm menos meios para fornecer serviços básicos, a desigualdade e a injustiça aumentam e os investidores e doadores estrangeiros estão a ficar desencorajados. A corrupção é uma das principais

¹² ARISTÓTELES. **Política**. Tradução, introdução e notas de Maria Aparecida de Oliveira Silva. Apêndice com a tradução de Plutarco. "Da monarquia, democracia e oligarquia". São Paulo: Edipro, 2018.

causas do fraco desempenho económico; é também um grande obstáculo ao desenvolvimento e à redução da pobreza.¹³ (TN)

A Convenção, como importante expediente internacional anticorrupção, é resguardada pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e o Crime (UNODC, na sigla em inglês), que promove assistência técnica em assuntos de corrupção a ambos os setores, público e privado.

O escritório mantém um programa global para auxiliar os Estados-membros, especialmente os países em desenvolvimento, a aplicarem as disposições previstas no documento e, para isso, promove assistência técnica direcionada tanto ao setor público quanto ao setor privado.

Esta ação do UNODC vem demonstrar os riscos e impedimentos apresentados pela corrupção das instituições do Estado Democrático de Direito. Os desvios de conduta atacam a própria existência das instituições democráticas, fragilizam o Estado, distorcem processos eleitorais e prejudicam o desenvolvimento econômico em seu core, posto que desestimula o investimento estrangeiro e mina o estabelecimento de pequenas empresas de cunho nacional, visto que os custos gerados pela corrupção não são apenas desencorajadores, mas também impeditivos à existência dos pequenos empreendimentos.

A Convenção, no entanto, se propõe não apenas a remediar, mas também a prevenir a corrupção das instituições. Nesse âmbito, o documento determina a implementação de políticas efetivas contra a corrupção. Tais políticas promovem a participação da sociedade e refletem os princípios como “integridade, transparência e accountability”, refletindo assim, os pilares do Estado de Direito.

Nos termos da Convenção¹⁴, dentre outras políticas e práticas de prevenção da corrupção, o art. 5º dispõe que:

¹³ NATIONS UNIES. Le Secretaire General exhorte tous les etats a ratifier la Convention contre la corruption qui sera ouverte a la signature em decembre, 2003. Disponível em: <<https://press.un.org/fr/2003/sgsm8977.doc.htm>>. Acesso em: 23 mai. 2024.

Cada Estado-membro, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas.

Ainda por determinação do documento, os Estados-Membros devem adotar medidas para ampliar o acesso das contas públicas aos cidadãos e estimular a participação da sociedade nesse processo, além de adotar medidas preventivas à lavagem de dinheiro. Finalmente, sublinha que a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público é fundamental para o combate à corrupção.¹⁵

Além da prevenção, a Convenção também dedica um capítulo à penalização dos crimes de corrupção. Dentre os tópicos, destacam-se, para fins deste estudo, os artigos 17, 18 e 19, que versam, respectivamente, sobre a malversação ou desvio de bens por funcionário público (art. 17), do tráfico de influências (art. 18) e do abuso de funções (art. 19), nos termos que seguem:

Artigo 17 - Malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público

Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoies que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, a malversação ou o peculato, a apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens, fundos ou títulos públicos ou privados ou qualquer outra coisa de valor que se tenham confiado ao funcionário em virtude de seu cargo.

Artigo 18 - Tráfico de influências

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoies que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente:

¹⁴ NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra corrupção**. Nova Iorque, 2004. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf> Acesso em: 12 mai. 2024.

¹⁵ Ibidem.

a) A promessa, o oferecimento ou a concessão a um funcionário público ou a qualquer outra pessoa, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido com o fim de que o funcionário público ou a pessoa abuse de sua influência real ou suposta para obter de uma administração ou autoridade do Estado Parte um benefício indevido que redunde em proveito do instigador original do ato ou de qualquer outra pessoa;

b) A solicitação ou aceitação por um funcionário público ou qualquer outra pessoa, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu proveito próprio ou no de outra pessoa com o fim de que o funcionário público ou a pessoa abuse de sua influência real ou suposta para obter de uma administração ou autoridade do Estado Parte um benefício indevido.

Artigo 19 - Abuso de funções

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o abuso de funções ou do cargo, ou seja, a realização ou omissão de um ato, em violação à lei, por parte de um funcionário público no exercício de suas funções, com o fim de obter um benefício indevido para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade.¹⁶

Para a responsabilização dos crimes enumerados no art. 17, os estados-membros devem aprovar leis e outras normas que forem necessárias para a caracterização de tais infrações penais cometidas por funcionário público em função do cargo que ocupa. De igual forma, os artigos 18 e 19 apontam para o dever de os signatários tomarem medidas no campo legal e normativo para qualificar as condutas do tráfico de influência e do abuso das funções por parte de funcionário público, respectivamente.

O Brasil, como signatário, promulgou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, determinando seu cumprimento na íntegra - Decreto nº 5.687/2006.

Caminho semelhante já havia sido trilhado em 2000, quando, por meio do Decreto nº 3678/2000, foi promulgada a Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE sobre o Combate da

¹⁶ NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra corrupção**. Nova Iorque, 2004. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf> Acesso em: 12 mai. 2024.

Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997.¹⁷

A implantação do diploma da OCDE, deu azo ao acréscimo de capítulo específico ao Título XI do Código Penal sobre os crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira. O Capítulo II definiu "funcionário público estrangeiro" para fins penais, tipificou a corrupção ativa em transações comerciais internacionais e o tráfico de influências em transações comerciais internacionais, além de incluí-los no rol dos crimes antecedentes da lavagem de dinheiro.¹⁸

Trazendo a leitura para o campo do estudo em apreço, observa-se a amplitude do problema. Desta feita, patente a necessidade do combate à corrupção em diversas frentes, sendo a eficiência dos sistemas de controles importante “ferramenta” para a prevenção e um grande obstáculo para as ações delituosas.

Estes elementos, em si, comprovam a necessidade da existência de um controle externo sobre as contas públicas a fim de afastar os males advindos da corrupção.

2.2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O CONTROLE EXTERNO

Segundo Hely Lopes Meirelles, efetiva-se o controle externo da seguinte forma:

Realiza-se por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado, como, por exemplo: a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do

¹⁷ GOV.BR, Controladoria-Geral da União – CGU, Convenção da OCDE sobre o combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha_com-marca.pdf>. Acesso em: 11mai. 2024.

¹⁸ Ibid.

Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; dentre outros.¹⁹

Posto isso, observa-se que a ideia sobre a proteção dos interesses dos contribuintes, quanto à execução fiel do orçamento, com a criação de um Tribunal de Contas no Brasil, instituição autônoma com atribuições de revisão e julgamento, remonta à época do Império, quando, em 1845, o então Ministro Manuel Alves Branco encaminhou proposta com essa finalidade à Câmara dos Deputados. A propositura, até o final da Monarquia, não foi levada a termo.

No entanto, foi com a Proclamação da República que o assunto retornou à discussão, agora, pelas mãos do renomado jurista Rui Barbosa, Ministro da Fazenda do governo provisório de Deodoro da Fonseca. A edição da lavra do Ministro, em 07 de novembro de 1890, do Decreto nº 966-A “cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República”.

Reluzente, naquele momento histórico, é a exposição de motivos do patrono Rui Barbosa, na defesa da criação de um Tribunal de Contas:

Cumpre à República mostrar, ainda neste assumpto, a sua força regeneradora, fazendo observar escrupulosamente, no *regimen* constitucional em que vamos entrar, o orçamento federal.

Se não se conseguir este *desideratum*: si não pudermos chegar a uma vida orçamentaria perfeitamente equilibrada, não nos será dado presumir que hajamos reconstituído a pátria, e organizado o futuro.

É, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso em seu mecanismo e fraco de sua execução.

O Governo Provisório reconheceu a urgência inadiável de reorganizá-lo; e à medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediaria à administração e à legislatura, que, colocado em posição

¹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. 42. ed./ atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015.- São Paulo: Malheiros, 2016.

autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias – contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.

Só assim o orçamento, passando, em sua execução, por esse cadiño, tornar-se-á verdadeiramente essa verdade, de que se fala entre nós em vão, desde que neste país se inauguraram assembléias parlamentares.²⁰(sic)

Sem demora, o tema foi inserido, em 1891, no art. 89 da primeira Constituição Republicana que instituiu “um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”.

Bem explica essa e as fases subsequentes o texto do então-ministro do TCU, Bento José Bugarin, quando expõe que o Tribunal de Contas nasceu, tal qual alvitrado por Rui Barbosa na exposição de motivos, como órgão autônomo, formado por um corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura.²¹

Os estudos de Rui Barbosa voltaram-se para os modelos europeus da época, em especial, os da Itália, Bélgica e França, sendo notória a predileção do patrono pelo exemplo italiano, considerado o “mais perfeito”. Os elogios do ilustre jurista foram direcionados, sobretudo, ao controle prévio exercido pela Corte de Contas da Itália.

Desde a primeira constituição republicana o Tribunal de Contas esteve presente em todas as Cartas Magnas, em alguns momentos, ganhando visibilidade; em outros, sendo subtraído de direitos e deveres que lhe foram confiados. Ao longo da história, as constituições brasileiras de 1934, 1937, 1946 e 1967 retiraram e acrescentaram funções ao TCU, como o julgamento

²⁰ TCU. **Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU.** Revista do TCU, 1999. Disponível em:
<https://revista.tcu.gov.br/ojs/plugins/generic/pdfJsViewer/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Frevista.tcu.gov.br%2Fojs%2Findex.php%2FRTCU%2Farticle%2Fdownload%2F1113%2F1171%2F>. Acesso em 1º abr. 2024.

²¹ BUGARIN, Paulo Soares. **Reflexões sobre o princípio constitucional da economicidade e o papel do TCU.** Revista do TCU n.78, 1998. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1224>, p.41-45. Acesso em 14 mar. 2024.

da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões e a apresentação de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República ao Congresso Nacional.²²

Na Constituição de 1891 o Tribunal de Contas da União recebeu *status* constitucional, ainda que o citado art. 89 tenha sido colocado nas “Disposições Gerais e Transitórias” daquela Carta.

Originariamente, o Tribunal dispunha de competência para exame, revisão e julgamento da legalidade de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União, antes de sua remessa ao Congresso Nacional. A fiscalização se fazia pelo sistema de registro prévio. No entanto, não havia menção ao julgamento das contas dos responsáveis que administravam o dinheiro público nem detalhamento de suas atribuições.²³

Na Constituição de 1934 o Tribunal de Contas ganha uma seção especial com quatro artigos (art. 99 ao art. 102), dentro do capítulo “Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais”, que, dentre outros assuntos, inseriu, como norma constitucional, a obrigatoriedade do registro prévio pelo Tribunal de Contas de qualquer ato da Administração Pública que resultasse obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta dele.

Com isso, o Tribunal conquistava maior relevância, visto que a Carta Política lhe concedia capítulo próprio. Foi, também, a primeira vez que a Lei Maior lhe conferia poderes específicos. No art. 102, por exemplo, lhe foi atribuída competência para a emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República.

A Constituição seguinte, de 1937, pouco tratou dos Tribunais de Contas, apenas mencionando-os, *en passant*, em um único artigo e relegando sua regulamentação a diretrizes infraconstitucionais.²⁴

²² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. 42. ed./ atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015.- São Paulo: Malheiros, 2016.

²³ TCU. Museu do Tribunal de Contas da União. O Tribunal e as constituições. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/centro-cultural-tcu/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/tcu-e-as-constituicoes.htm>>. Acesso em: 03 mar. 2024.

²⁴ Ibid.

Naquele período, sob regime ditatorial instituído por Getúlio Vargas, a Carta Magna retirou a previsão anterior sobre o controle prévio e restringiu a presença do Tribunal de Contas ao art. 114. Preservou, porém, as atribuições de acompanhar a execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e a legalidade dos contratos celebrados pela União.

Após o fim do Estado Novo, que vigorou de 1937 a 1945, a Constituição de 1946 retoma o protagonismo do Tribunal de Contas que, pela primeira vez, surge no capítulo reservado ao Poder Legislativo, precisamente na seção do orçamento. O texto restitui o registro prévio dos contratos e, adicionalmente, atribui à Corte de Contas apreciar a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões, bem como o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos. Foi no art. 22 da Carta de 1946 que, ao relacionar as competências do Legislativo, o texto constitucional inaugura a expressão “com auxílio do Tribunal de Contas”.

Art 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 (CF/1946).

Na Constituição de 1967 surge o termo “controle externo”, que de atribuição do Congresso Nacional desde então é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas. A Carta não mencionava mais o controle prévio, mas dava poderes à Corte para assinar prazo para que a Administração adotasse as providências para o exato cumprimento da lei, sob pena de sustação dos atos.

No que tange a atual Constituição de 1988, pode-se verificar um grande salto quanto as atribuições do Tribunal de Contas da União que, no campo formal, permanece vinculado ao Poder Legislativo, contudo, goza de total autonomia e competência jurisdicional sobre as contas públicas.

Em seu painel no II Congresso Internacional de Direito Financeiro e Cidadania no TCE/SP,²⁵ o ministro do TCU, Bruno Dantas, sustenta que “esse importantíssimo documento político e de cidadania revigorou o sistema de Tribunais de Contas do Brasil”. Nesse evento comentou, ainda, que a Carta de 1988 acresceu competências com muito cuidado, pois já se havia constatado no mundo que as instituições supremas de controle não se limitavam a fazer o controle orçamentário, financeiro e contábil. Havia uma percepção da necessidade da transição de um Estado de matriz burocrática (na acepção positiva da palavra) para o modelo gerencial.

Ressaltou o Ministro que, desde a promulgação da CF/88, as instituições integrantes do sistema de controle adquiriram poderes, até então inéditos, para realizar fiscalizações tanto patrimoniais quanto operacionais.

Assim, com ênfase para a inclusão do princípio da eficiência no *caput* do art. 37 da CF/88, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, o controle externo vem em constante evolução para, cada vez mais, conseguir avaliar o resultado das políticas públicas, sem se descuidar do exame da legalidade dos atos da Administração.

Atualmente, é no art. 70 que a CF/88 atribui responsabilidade, ao controle externo e ao sistema de controle interno de cada Poder, para exercer 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.

Outrossim, a Carta Política dita, no art. 71, que qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos pelos quais a União responda ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU.²⁶

²⁵ TCE/SP - II Congresso Internacional de Direito Financeiro e Cidadania, 6 out. 2023. Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=u2IJGiqLA8M&list=PLSOf4F57jQgkjlq75o9jjWyeJ8yWXbkNU>. Acesso em 22 fev. 2024.

²⁶ TCU. Museu do Tribunal de Contas da União. O Tribunal e as constituições. Disponível em:

Importante mencionar, também, que para fortalecer o pacto entre o Estado e a sociedade civil a Constituição de 1988 instituiu, pelo § 2º do art. 74, que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma de lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.²⁷

Verificamos, portanto, que em relação ao âmbito de atuação do Tribunal de Contas da União, o texto constitucional avançou da aferição da legalidade e da conformidade contábil para a realização, também, de avaliação e controle operacional sobre a eficiência, economicidade e efetividade da aplicação do erário em prol do interesse público.

Para o Conselheiro Dimas Ramalho, a Constituição de 1988 deu, aos tribunais de contas, relevância, instrumentos e poder. Tamanha o poder que é preciso cuidado para usá-lo sempre na medida da lei, sem exorbitar das competências.²⁸

Quanto aos referidos princípios constitucionais, primeiro trataremos, em breves linhas, sobre a eficiência.

2.3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, trouxe para o art. 37 da lei maior de nosso país a obviedade da eficiência, destaco que, de tão axiomático, tal fundamento não constou da versão original e, por isso e para não mais gerar dúvidas aos incautos, o fundamento foi acrescido por meio desta modificação de 1998.

<<https://portal.tcu.gov.br/centro-cultural-tcu/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/tcu-e-as-constituicoes.htm>>. Acesso em: 03 mar. 2024.

²⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 de fev. 2024.

²⁸ TCE/SP, Documentário especial – TCESP: 100 anos de cidadania, 2024. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=AAJA13KKDmw>>. Acesso em 20 mai. 2024.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]²⁹

Aos gestores a alteração do texto constitucional traz o dever de promover a eficiência na administração pública. Daí a relação do princípio da eficiência com o interesse público (alvo primeiro e indissociável da gestão pública) ser tão evidente, mas, se houve a necessidade, que não paire nenhuma obscuridade quanto ao tema.

Nesse prisma, a eficiência como princípio da Administração Pública tem duas vertentes: a primeira é organizar e estruturar todas as relações do estado com a sociedade, para torná-la mais objetiva na resolução das necessidades da sociedade e, estas sejam alcançadas de forma satisfatória; a segunda é regular a atuação dos agentes públicos para que estes tenham o melhor desempenho, a fim de atingirem os melhores resultados, os quais não podem ser avaliados apenas por meio de relatórios, dados estatísticos ou informações gerenciais. A qualidade, no caso da administração pública, deve ser sentida não apenas por quem dela usufrui, mas também pelo responsável pela garantia da qualidade.

O Estado deve observar e direcionar sua atividade com uma otimização do uso dos recursos, para que ocorra uma utilização dos encargos estatais mais ampla e célere. A busca pela eficiência na aplicação dos orçamentos não pode, contudo, incorrer no desrespeito a valores e princípios fundamentais da sociedade, de modo que, para uma aplicação eficaz do princípio da eficiência, deve-se observar e adotar uma linha que respeite os valores e normas

²⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 de fev. 2024.

fundamentais da sociedade, ainda que no processo ocorra uma redução da eficiência econômica.³⁰

Meirelles apontava a eficiência como um dos princípios mais modernos da Administração Pública antes mesmo de o princípio passar a figurar no texto constitucional. Em suas palavras,

É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos, para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.³¹

Já sobre evitar que o Princípio da Eficiência no investimento do erário se sobreponesse aos interesses sociais, Marçal Justen Filho³² afirma que “a eficácia administrativa determina que os fins buscados pela Administração devem ser realizados segundo o menor custo econômico possível, o que não é sinônimo da obtenção do maior lucro”.

Há que se atentar para a qualidade do serviço público resultante da aplicação do princípio da eficiência, de modo que o texto constitucional, reformado por emenda, coloca o serviço público em uma administração moderna e inovadora, no qual, os processos de qualidade devem ser a base produtiva para os servidores e demais envolvidos no fornecimento do serviço, observando os meios disponíveis, e de interação com os seus consumidores (a população), extraíndo considerações capazes de demonstrar que o caminho escolhido para obtenção de qualidade e eficiência, é o caminho mais adequado aos fins da administração pública, quais sejam, o bem comum e a satisfação do interesse público.

³⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14.ed. ver. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho**. 42. ed./ atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015.- São Paulo: Malheiros, 2016.

³² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14.ed. ver. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

O princípio da eficiência, portanto, orienta a administração pública a tomar suas decisões baseadas no interesse da coletividade, constituindo-se em elemento central na mudança de paradigma de toda Administração. Pois, é em função deste princípio que são inseridas no ordenamento jurídico novas regras com vistas à otimização da atuação estatal. A importância da eficiência reside no direcionamento da atuação do Estado e do agente público em todas as circunstâncias, otimizando a aplicação dos recursos advindos dos tributos pagos pela população.

A sua observância está relacionada com a forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível em sua atuação e no exercício de suas atribuições, de modo alcançar os melhores resultados.

A eficiência nos serviços públicos contribui para o progresso e o desenvolvimento da Administração, visto que trabalhos realizados a partir da técnica e competência favorecem a economia de produtos, de tempo e diminuem a rotatividade de servidores públicos, o que se transforma em economia e qualidade³³.

Logo, o princípio geral da eficiência é a relação entre esforço e resultado, e quanto menor o esforço para se atingir o melhor resultado, mais eficiente é o processo. Sendo, então, a antítese do desperdício, a eficiência pode ser avaliada pela relação entre a produtividade e a qualidade, ou seja, fazer mais com menos³⁴.

No serviço público é uma forma de não se desperdiçar o patrimônio coletivo, fazendo uso com a qualidade ajustada do serviço a ser realizado, pois o dinheiro público vem da arrecadação de impostos de cada cidadão contribuinte, por isso faz-se tão necessário o zelo com tais recursos.

O administrador público tem dever de ser eficiente [...] que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. Isso quer dizer que a Administração Pública deve sempre buscar aperfeiçoar a

³³ SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

³⁴ MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à administração**. – 5. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2000.

prestação dos serviços públicos, ou melhorando os que não estiverem satisfatórios, ou ainda, mantendo a qualidade dos serviços que estiverem suprindo as expectativas, tendo sempre como finalidade diminuir gastos, zelando pela qualidade nos serviços, e o bem comum.³⁵

2.4 PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE

O Princípio da Economicidade visa a garantir que a Administração Pública utilize os seus recursos de forma eficiente e eficaz, determinando que os gastos sejam realizados de forma consciente e responsável, visando sempre à otimização dos recursos e à obtenção do melhor resultado possível para a sociedade.

Tal princípio não se deve confundir com a mera busca pelo menor preço ou custo, antes, o conjunto de fatores que cerca a contratação deve ser avaliada de forma ampla e embasada, com ênfase para a qualidade, capacidade técnica do contratado, garantias, prazo e demais fatores que favoreçam o interesse público na escolha dos bens adquiridos ou serviços prestados para a Administração Pública.

Prevista no art. 70 da CF/88, que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, a economicidade pode ser entendida como preceito que impõe a contratação de objeto por preço, como regra, não superior ao praticado no mercado; trata-se de determinação para que o gestor compare e investigue preços. Por conta disso, é fundamental a análise de preço em comparação ao mercado local.

Para a Administração Pública é dever verificar e demonstrar a compatibilidade dos preços contratados com a média do mercado em diversos momentos da licitação e da execução do contrato. Na fase de planejamento e elaboração do edital é importante para o gestor fundamentar seus atos em uma

³⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. 42. ed./ atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015.- São Paulo: Malheiros, 2016.

boa pesquisa técnica de preços, o que facilitará o julgamento das futuras propostas e a adjudicação do objeto pretendido pelo valor mais interessante para o poder público.

As condições contratadas podem ser alvo de reequilíbrio econômico-financeiro, inclusive em favor da Administração, quando as circunstâncias de mercado tornarem inadequados os preços pactuados. Com isso verifica-se que o preço da proposta vencedora na licitação não será obrigatoriamente mantido durante toda a execução contratual.

No que tange à aplicação do princípio da economicidade, a doutrina traz como exemplo a necessidade de se redimensionar os preços contratados na prestação de serviços contínuos quando ocorrer a política de desoneração da folha de pagamentos para alguns setores da economia, como ocorreu ante a Lei nº 12.546/2011. Tanto o Tribunal de Contas da União como o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo deram orientações no sentido de que se efetivassem as devidas revisões contratuais a preservar a equação econômico-financeira original.

Como se sabe, o acionamento do reequilíbrio econômico-financeiro é via de mão dupla que deve ser tempestiva e necessariamente manejada em favor do erário, quando as condições fáticas e normativas assim propiciarem.

Ocorre que, para cumprir esse objetivo, torna-se imperioso discorrer sobre um fator de relevo, atinente à efetividade da gestão, a ser tratada a seguir.

2.5 EFETIVIDADE DA GESTÃO

Na administração, efetividade é a habilidade de ser eficiente e eficaz ao mesmo tempo, ou seja, de atingir as metas definidas no prazo e orçamento estabelecidos e conseguir apresentar um resultado satisfatório para o interesse público.

A gestão pública, hoje em dia, é vista como um conjunto de problemas que ocasionam a baixa qualidade dos serviços prestados ao cidadão. Além disso, é considerada responsável pela falta de organização bem definida e pelo mau gerenciamento dos recursos públicos fazendo com que o resultado esperado, nem sempre seja alcançado.

A melhoria da Administração Pública, na atualidade, é tida como um desafio constante, principalmente quanto à realização das políticas públicas e à observação dos princípios norteadores estabelecidos no art. 37 da CF/88.

Por conseguinte, as dificuldades de gestão afetam diretamente as instituições e a vida dos cidadãos.

A modernização da gestão pública brasileira é um projeto antigo e em constante transformação, nas palavras de Denhardt “a ideia de reformar o setor governamental não é nova. Se há algo mais antigo que a própria ideia de governo é a ideia de aprimorá-lo”.³⁶ Tal modernização, proposta, ocorre mediante a aplicação dos princípios da eficiência, do qual já se tratou no tópico anterior, bem como dos conceitos administrativos de eficácia, efetividade e economicidade.

Segundo Chiavenato “Eficácia é uma medida do alcance de resultados, enquanto a eficiência é uma medida da utilização dos recursos nesse processo.”³⁷ Isto é: Eficiência refere-se a “como fazer as coisas”, tem a ver com o uso racional de recursos e insumos. Exemplo: construção de um poço artesanal com uma equipe mínima e equipamentos limitados. Por conseguinte, eficácia refere-se à “coisa em si”, os objetivos a serem alcançados, é a água encontrada no poço construído.

Efetividade significa a capacidade de atendimento da expectativa da organização ou sociedade; supõe efeito, impacto, mudanças ou transformação de realidade. Como ilustração: se você usa os conhecimentos que adquiriu na disciplina de matemática financeira e realiza um planejamento pessoal ou

³⁶ DENHARDT, Robert. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

³⁷ CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

familiar que o leva a se livrar das armadilhas dos juros de cartão de crédito, você alcançou o conceito de efetividade.

Os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade consistem, em ferramentas gerenciais imprescindíveis para a construção de indicadores de desempenho e, portanto, para a consecução dos objetivos organizacionais estabelecidos.

A efetividade na gestão pública, refere-se à medida de resultados de uma ação que retorna em benefícios para a população.³⁸ Castro define que o conceito de efetividade na administração pública se concentra em observar a qualidade dos resultados e a necessidade de aplicação de determinadas medidas. Ainda, de acordo com Matias Pereira,

Efetividade: é o mais complexo dos conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, [...]; essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito. Assim, a efetividade é a soma da eficiência e da eficácia. Identificando-se aquela quando os bens e serviços resultantes de determinada ação alcançam os resultados mais benéficos para a sociedade.³⁹

Os princípios de eficiência, eficácia e efetividade, embora empregados de maneira que se confundem, apresentam, em seus conceitos, diferenças cruciais. De forma resumida, a eficiência diz respeito à relação entre insumos e produtos. O administrador mais eficiente é o que consegue produtos mais elevados em relação aos insumos necessários à sua concepção. A eficácia

³⁸ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Ensaio Avançado de Controle Interno:** Profissionalização e Responsividade. 1^a reimpressão. Belo Horizonte: Fórum: 2016.

³⁹ MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública:** Foco nas Instituições e ações governamentais. –4. Ed. – São Paulo : Editora Atlas, 2014.

está relacionada ao alcance dos objetivos e resultados propostos. É a capacidade do administrador de atingir resultados certos pela escolha adequada dos objetivos e meios para alcançá-los; efetividade é conseguir ser eficiente e eficaz ao mesmo tempo, isto é, obter o melhor resultado possível, maximizando os recursos disponíveis para atingir os objetivos determinados.

Carvalho Filho esclarece que

A eficiência não se confunde com eficácia nem com efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade.⁴⁰

Nesse contexto, o princípio da efetividade, no setor público, se concretiza quando, numa só realização da Administração, verifica-se, *stricto sensu*, os conceitos de eficiência e eficácia conjuntamente.

Sob esse olhar, faz-se necessário distinguir duas importantes vertentes de auditoria para esse trabalho: de conformidade e operacional.

⁴⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev. ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo: Atlas, 2015.

2.6 AUDITORIA DE CONFORMIDADE

Segundo a norma ISSAI 400⁴¹, a auditoria de conformidade consiste na avaliação independente para determinar se um dado objeto está em conformidade com normas aplicáveis identificadas como critérios. Portanto, no setor público, as auditorias de conformidade são voltadas para avaliar se ações dos responsáveis transcorreram de acordo com as normas inerentes à matéria tratada.

De relevo, nessa modalidade de exame, estão os aspectos de legalidade e legitimidade, sendo o primeiro focado na aderência ao arcabouço legal e normativo e o segundo direcionado aos princípios gerais que regem a gestão financeira prevista e a conduta dos agentes públicos.

No caso do controle externo, os achados de auditoria inseridos no início do processo de verificação das conformidades podem, após o exercício do contraditório e da ampla defesa, conduzir a apuração ao juízo de irregularidade.

Na verdade, ainda que seja indispensável a análise ulterior do edital de licitação e do contrato decorrente, ao se verificar a inadequação dos atos praticados ao texto das regras previamente definidas, não se modifica o resultado. Decretada a irregularidade do certame e da avença é estabelecido precedente a não ser seguido, com possibilidade, inclusive, de imputação de multa aos responsáveis.

Dependendo da discricionariedade dos julgadores o ajuste pode, até mesmo, ser sustado, após envio dos autos para análise e providências do poder legislativo (art. 71 da CF/88).

⁴¹ TCU, ISSAI 400 **Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade**, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/control-e-fiscalizacao/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/principios-fundamentais-de-auditoria-de-conformidade-issai-400.htm>>. Acesso em: 01/05/2024.

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

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

[...] § 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.

Geralmente, as consequências do exame de conformação têm caráter punitivo e colocam o controle externo somente como órgão censor. Nesse sentido, a auditoria de conformidade se assemelha à exumação de um cadáver para descobrir a causa da morte. Embora importante, não interfere no caso prático.

Na busca constante por mais efetividade das ações fiscalizatórias, o sistema de controle tanto no Brasil como na comunidade internacional tem depositado mais energia nas auditorias operacionais, motivo pelo qual veremos mais sobre essa modalidade na próxima seção.

2.7 AUDITORIA OPERACIONAL

De acordo com o manual específico do TCU⁴², auditoria operacional pode ser definida como:

[...] o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades organizações do governo estão funcionando de acordo com os

⁴² TCU, **Manual de auditoria operacional**, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf>. Acesso em: 03 mai.2024.

princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento (ISSAI 3000/17)⁴³.

Cabe realçar que esse conceito, retirado da norma ISSAI 3000/17, usa o termo em inglês *effectiveness*, que abrange dois conceitos diferentes na língua portuguesa: eficácia (conceito relacionado ao grau de alcance das metas programadas em termos de produtos) e efetividade (conceito relacionado aos impactos).

Segundo a publicação, as auditorias operacionais possuem maior maleabilidade na escolha dos temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões alcançadas.

No comparativo entre as características das auditorias operacionais e as auditorias de conformidade o manual ilustra com o quadro abaixo os aspectos distintivos entre elas.

⁴³ TCU, ISSAI 3000/17 – **Norma para auditoria operacional**, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/control-e-fiscalizacao/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/norma-para-auditoria-operacional-issai-3000.htm>>. Acesso em: 03 mai. 2024.

Quadro 1: Características das auditorias de conformidade e operacional

Característica	Auditória operacional	Auditória de conformidade
Conceitos-chave	Economia, eficiência, eficácia, efetividade	Conformidade com leis e regulamentos
Objetivo	Contribuir para a melhoria da gestão pública	Verificar se o gestor atuou de acordo com normas aplicáveis
Papel do auditor	Avaliar o desempenho	Verificar se há discrepância entre a situação encontrada e a lei ou norma
Principais áreas de conhecimento do auditor	Ciências sociais, análise de políticas	Direito
Critérios	Normas legais, boas práticas, valores profissionais, modelos, experiências	Normas, que incluem leis e regulamentos, resoluções, políticas, códigos, termos acordados ou princípios gerais
Funcionamento esperado do objeto auditado	Atividades executadas da melhor maneira possível	Atividades, transações, informações aderentes às normas aplicáveis
Perfil do gestor	Flexível, empreendedor	Conformidade com procedimentos

Fonte: TCU, Manual de auditoria operacional, 2020.

O enfoque operacional nas auditorias ganha destaque no cenário nacional nos anos 90, quando foi observado que a análise ordinária de conformidade não tinha o condão de melhorar o resultado das políticas públicas.

Dessa maneira, foi percebido que a formação de jurisprudência não bastava para fomentar boas práticas e a punição de responsáveis não era suficiente para diminuir a sensação de que as instituições de controle estavam sempre “enxugando gelo”.

A busca por resultados, com a mencionada transição da matriz burocrática do Estado para o modelo gerencial, ganhou força quando o texto constitucional de 1988 atribui competência para as instituições de controle realizarem fiscalizações patrimoniais e operacionais.

Destarte, fundamentado no art. 70 da CF/88, o sistema de controle passou a exercer, além das fiscalizações contábeis, financeiras e orçamentárias, as operacionais e patrimoniais sobre os órgãos jurisdicionados (controle externo) ou nos que faça parte (controle interno).

Notadamente, com a incorporação, em 1998, do princípio da eficiência à Carta Magna (art. 37 da CF/88) toda a administração pública restou encarregada de demonstrar a busca pelo melhor desempenho e a otimização dos recursos disponíveis. Nesse caminho, aos Tribunais de Contas e Controladorias, que já realizavam auditorias operacionais e patrimoniais desde a promulgação da “Constituição Cidadã”, coube aferir o cumprimento do novo preceito constitucional e, com isso, aquilarar os resultados alcançados pelas políticas públicas.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

As inovações trazidas pela implantação das auditorias operacionais passaram a atuar durante a execução dos contratos e programas, observando falhas passíveis de consertos. Com isso, os órgãos de controle ganharam relevância como orientadores e “parceiros” na persecução do bem comum. Ainda que, nos casos dos Tribunais de Contas, seja mantida a natureza sancionadora, decorrente da função jurisdicional, as fiscalizações ou auditorias

operacionais visam identificar irregularidades a tempo de serem corrigidas e, assim, preservar o interesse público envolvido.

Tais intervenções, muitas vezes, ajudam na correção de rumos o que, por certo, deve ser o desígnio de todas as partes.

Análise de José Ribamar Caldas Furtado⁴⁴ assinala que as auditorias operacionais estão focadas na avaliação do desempenho das ações governamentais, na qualidade do gasto público e na efetividade das políticas públicas.

Nesse sentido, Rafael Antonio Baldo⁴⁵ assevera que os Tribunais de Contas, ao examinarem a eficiência e legitimidade das políticas públicas, em especial, quanto ao controle material de resultados, produzem uma poderosa ferramenta disponível para o administrador público que, analisando os achados de auditoria, pode direcionar o planejamento da atividade performativa do Estado.

Em seu artigo, Baldo explica que o ponto de convergência entre as políticas públicas e as técnicas de gestão reside no controle material de resultados, pois ele demonstra, proceduralmente, o grau de coesão entre os meios e os fins, refletindo, substancialmente, a qualidade da democracia em termos de *responsiveness* e *accountability*. Onde o primeiro é entendido como a capacidade do governo responder e o segundo de se responsabilizar pelas demandas da sociedade.

Devido a importância do assunto trataremos de *accountability* no próximo tópico.

⁴⁴ FURTADO, José Ribamar Caldas. **Direito Financeiro**, 4. ed. rev. ampl. e atual. – Belo Horizonte: Fórum, 2013.

⁴⁵ BALDO, Rafael Antonio. Direito Financeiro, A contribuição das auditorias operacionais para o controle externo das políticas públicas. In: Revice – **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 53-90, jan./jul.2018.

2.8 ACCOUNTABILITY

Accountability se refere à relação entre duas partes, na qual uma delega responsabilidades à outra, esta segunda, por sua vez, deverá exercer a gestão dos recursos, o que gera uma obrigação de prestação de contas da segunda parte ante a primeira⁴⁶. Envolve conceitos como controle, fiscalização, responsabilização, prestação de contas, compromisso, proatividade e transparência. Destarte, *accountability*, na esfera pública, privada ou pessoal é uma cultura na qual um sujeito ou instituição exerce a função de proprietário, tomando para si a responsabilidade dos processos no qual se insere.

Dessa forma, no âmbito da administração pública, o poder de controle da sociedade sobre os gestores responsáveis por decisões em nome do interesse público é reforçado pela transparência e prestação de contas, fatores fundamentais para se garantir *accountability* perante a sociedade.

Os tipos de *Accountability* são indicados como vertical ou horizontal. No caso da vertical, realiza-se através da relação de poderes diferentes e tem uma vertente social, por meio da qual a sociedade, individualmente ou em grupos, realiza pressão para que os poderes públicos esclareçam políticas, gastos e imperícias da máquina pública; no tipo horizontal, por sua vez, é exercida através da relação entre poderes de mesmo nível, e.g., instituições públicas dentro da esfera dos três poderes, havendo fiscalização de um poder sobre o outro⁴⁷.

De acordo com Siu, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (*International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI*) denomina ‘*accountability*’ como “a obrigação imposta

⁴⁶ AKUTSU, Luis; PINHO, João A. G. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, 36(5), 723-45, set./out. 2002

⁴⁷ CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA – CLP. O que é Accountability e como fortalece a democracia? 2024. Disponível em: <<https://clp.org.br/o-que-e-accountability/#:~:text=Na%20pr%C3%A1tica%2C%20accountability%20na%20administra%C3%A7%C3%A3o,%C3%A0%20popula%C3%A7%C3%A3o%20e%20a%C2%80outros>>. Acesso em 02 mai. 2024.

aos agentes e entidades públicas de responderem de forma fiscal, gerencial e programática quanto aos fundos que lhes foram conferidos a quem lhes acometeram tais recursos” e completa, acrescendo aí, outros dois conceitos, em suas palavras, “*accountability* é manter alguém responsável, usado como sinônimo do dever de prestação de contas, com o intuito de melhorar a possibilidade de as pessoas mais vulneráveis na sociedade expressarem as necessidades”, do que se pode inferir que o conceito de *accountability* está necessária e inegavelmente associado à ideia de que o administrador “tem o compromisso de demonstrar o resultado obtido em relação aos recursos recebidos, a quem lhes ofereceu”. Dessa forma, o gestor deve à sociedade os resultados prometidos sob a utilização dos recursos orçamentários resultantes de suas contribuições para com o Estado.⁴⁸

No âmbito social, o instituto da *accountability* é realizado pelo cidadão, individualmente, em grupos populares ou através de conselhos; caracteriza-se pelo constante contato do cidadão com a outra parte envolvida, pela fiscalização, exposição e denúncia de atos ilegais dos agentes públicos, sejam eles eleitos ou não. A fiscalização se dá além do período das eleições e aproxima a população dos servidores e representantes públicos, fortalecendo a democracia, levando esses agentes a se sentirem ainda mais responsabilizados pelo exercício da sua função, diminuindo as ineficiências, e a corrupção.⁴⁹

Sendo a *accountability* um poderoso conjunto de mecanismos para que gestores prestem contas e, ainda, sejam responsabilizados pelas suas ações, a sua utilização, como vetor na área social, pode dar voz a minorias marginalizadas. Desse jeito, causas sociais importantes que não são amplamente representadas na esfera do legislativo e executivo ganham um “canal” para buscar a resolução de seus problemas. Nesse caminho, os responsáveis são informados diretamente por aqueles que são atingidos pelas adversidades geradas pela ausência, baixa efetividade ou má condução de políticas públicas, qualquer cidadão pode exercer a vigilância sobre a

⁴⁸ SIU, Marx Chi Kong. Accountability no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. **Revista do TCU**, Brasília, n.122, p. 78 – 87, 2011.

⁴⁹ Idib.

destinação dos investimentos públicos denotando o caráter democrático gerado.

Assim sendo, é perceptível o alto tom democrático da *accountability* social. Ela dá ao cidadão o poder de fiscalizar, medir e denunciar – se for o caso – políticas e gestores ineficientes. Com essa cultura de pedir prestação de contas e a constante fiscalização, um dos maiores males que desmoraliza a política – que é a corrupção em iniciativas mal desenvolvidas no país, estados e municípios – irá se findar; afinal, os interessados estão de perto, olhando e apontando desperdícios e serviços malfeitos. Finalmente, como afirmado por Siu,

De pronto no Art. 1º, parágrafo único, a Constituição Federal (BRASIL, 2011), estabelece que o administrador público está representando os interesses de toda sociedade, uma vez que todo poder emana do povo e em nome dele será exercido, devendo sempre se pautar pelo fiel cumprimento do ordenamento jurídico, ideia de responsabilização já discutida anteriormente própria da *accountability*.⁵⁰

À vista disso, analisaremos a seguir as atividades ligadas ao controle interno da administração e ao controle externo, e independente, exercido pelo poder legislativo e pelos Tribunais de Contas.

2.9 RELAÇÃO ENTRE CONTROLE INTERNO E CONTROLE EXTERNO

O sistema de controle da Administração Pública é composto pelo controle externo, à cargo do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais e Tribunais de Contas, tanto o da União como os Estaduais e, ainda, os Municipais ou do Município (quando houver), e, também,

⁵⁰ SIU, Marx Chi Kong. *Accountability* no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. **Revista do TCU**, Brasília, n.122, p. 78 – 87, 2011.

pelo controle interno a encargo de cada Poder, como prevê o texto constitucional em seu art. 70.

Art. 70. 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.

O Brasil conta com 33 Tribunais de Contas, divididos em três níveis: União (TCU), Estados (nas 26 capitais e Distrito Federal), dos Municípios do Estado (Bahia, Goiás e Pará) e Tribunais de Contas do Município (São Paulo e Rio de Janeiro).

Todas as atividades desenvolvidas pelos poderes instituídos precisam ser devidamente controladas, cabendo a cada órgão o controle interno de suas respectivas funções. Esses mesmos órgãos devem promover ferramentas de controle sobre suas licitações, compras e patrimônio. Mesmo cuidado cabe aos assuntos de pessoal, contabilidade e informações para o controle externo.

A relação, como já mencionado, é redundante para exatamente alcançar o interesse público envolvido. Desse modo, enquanto o controle interno é intrínseco e esmiúça o funcionamento da Administração para garantir o bom caminho e a probidade da gestão a que serve, o controle externo atua para atestar a higidez dos atos praticados.

Nesse contexto, ausente o controle interno, ou estando ele fragilizado, a gestão fica sujeita a descaminhos, desvios de recursos e fraudes.

Por sua vez, o controle externo age sob a perspectiva dos “riscos de auditoria”, destacadamente o “risco de controle”, que é o perigo de que os sistemas contábeis e de controle interno deixem de prevenir ou detectar e corrigir, em tempo hábil, alguma distorção com potencial para causar dano aos ativos da entidade.

O controle externo, que seja efetivo em seu papel, busca, incessantemente, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos dispositivos de fiscalização, para que em parceria com os controles internos jurisdicionados atendam a expectativa da sociedade. O controle social atuante, de igual modo, coopera com os respectivos sistemas de controle, concorrendo para a garantia da legitimidade dos atos praticados pela gestão.

Com competência jurisdicional, os órgãos do controle externo, mantêm corpo funcional próprio e fiscalizam todo o conjunto de entidades, funções e programas que lidam com recursos públicos, por meio de auditorias externas.

O objetivo precípuo desse sistema de fiscalização é garantir o cumprimento do art. 37 da Carta Magna:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.⁵¹

A fim de apresentar um panorama quanto à aplicabilidade de tais preceitos, será delimitada a esfera de atuação do TCE/SP, partindo-se de sua criação.

2.10 O TRIBUNAL DE CONTAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

O Tribunal de Contas paulista foi criado na Constituição Estadual de 1921, organizado pela Lei nº 1.961, de 29/12/1923, e teve sua primeira sessão realizada em 06 de maio de 1924.

⁵¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 jan. 2024.

Em virtude da Revolução de 1930, pelo Decreto nº 4.793/30, o Interventor Federal no Estado de São Paulo, Coronel João Alberto Lins de Barros, extinguiu, naquele momento, o Tribunal de Contas do Estado.

A Corte de Contas voltou aos trabalhos, em 07 de janeiro de 1947, por força do Decreto-lei nº 16.690 e, em 1952, passa por uma reorganização administrativa, de pessoal e de fiscalização com a promulgação da Lei nº 1.666/52.

Nos 100 anos de existência o TCE/SP teve, dentre muitos acontecimentos de destaque, a criação da revista “jurisprudência e instruções” em 1957, o exame das contas municipais (atribuição acrescida pela Constituição Paulista de 1967), a abertura dos primeiros escritórios regionais em 1988 (hoje denominados ‘Unidades Regionais’), a nova Lei Orgânica em 1993 (Lei Complementar nº 709/93), lançamento do site institucional em 1998 (www.tce.sp.gov.br), criação do Departamento de Tecnologia da Informação em 2002, realização da primeira semana jurídica em 2003, Inauguração da Escola Paulista de Contas Públicas (EPCP) em 2004, implantação do Sistema Audesp (Auditoria Eletrônica do Estado de São Paulo) em 2008, lançamento do Processo Eletrônico (e-TCESP) em 2010, posse do Corpo de Auditores e criação do Ministério Público de Contas em 2012, transmissão ao vivo da Sessão Especial do Tribunal Pleno em 2013, implantação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) e criação do Núcleo de Acompanhamento da Execução Contratual (NAEC) em 2014, realização da primeira Fiscalização Ordenada do TCE/SP em 2016, criação do protocolo digital de processos para entrega e recepção de documentos em 2021, lançamento do Documentário Especial – TCESP: 100 anos de Cidadania em 2024.

Vale ressaltar as palavras, no mencionado documentário, do Conselheiro Renato Martins Costa, atual Presidente do TCE/SP, “o sistema de controle externo, os Tribunais de Contas, só podem sobreviver em regimes democráticos”⁵².

⁵² TCESP, Documentário especial – TCESP: 100 anos de cidadania, 2024. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=AAJA13KKDmw>>. Acesso em 20 mai. 2024.

Passando-se, então, pela linha histórica desses 100 anos, vejamos como está o TCE/SP nos dias de hoje.

2.10.1 TCE/SP competência e alcance

No presente, o Tribunal de Contas atua na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado de São Paulo e de seus Municípios, exceto o da Capital, bem como na das respectivas entidades de administração direta ou indireta e na das fundações por eles instituídas ou mantidas, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.⁵³

Essa Corte de Contas é o órgão de controle externo da administração pública paulista; suas atribuições figuram na Constituição do Estado de São Paulo (artigos 31, 32 e 33), na Lei Complementar Estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993 (Lei Orgânica), e no próprio Regimento Interno.

O TCE/SP fiscaliza mais de 3.400 unidades administrativas, incluindo todos os órgãos do Governo Estadual e de 644 Municípios do Estado, chegando-se a examinar o montante de R\$ 464 bilhões, R\$ 305 bilhões de origem estadual e R\$ 159 bilhões de fonte municipal.⁵⁴

Nesse contexto, cabe recordar que o Município de São Paulo é fiscalizado pelo Tribunal de Contas do Município – TCM.

Consoante o parágrafo único do art. 32 da Constituição Estadual de 1989⁵⁵, têm o dever de prestar contas as pessoas físicas ou jurídicas, de direito

⁵³ TCE/SP, Competência, 2024. Disponível em <<https://www.tce.sp.gov.br/competencia>>. Acesso em 15 mai. 2024.

⁵⁴ TCE/SP, O Tribunal e a administração indireta do Estado, 2023. Disponível em <[https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/tribunal-e-administracao-indireta-estado-1#:~:text=O%20Tribunal%20de%20Contas%20do%20Estado%20de%20S%C3%A3o%20Paulo%20\(TCESP,mais%20de%203.400%20unidades%20administrativas.>](https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/tribunal-e-administracao-indireta-estado-1#:~:text=O%20Tribunal%20de%20Contas%20do%20Estado%20de%20S%C3%A3o%20Paulo%20(TCESP,mais%20de%203.400%20unidades%20administrativas.>)>. Acesso em 15 mai. 2024.

⁵⁵ ALESP, Constituição Estadual de 1989. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-05.10.1989.html>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

público ou de direito privado que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou mesmo quando, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Nesse passo, com a evolução das auditorias operacionais foi necessária a aproximação do controle externo com os órgãos jurisdicionados. Por conseguinte, foram criados, a princípio, escritórios regionais, depois denominados de unidades regionais, que atualmente estão localizadas em 20 regiões do Estado.

Nas palavras de Sérgio Ciquera Rossi (mais longevo Secretário-Diretor Geral do TCE/SP – 1989 a 2023) a instalação de 20 Unidades Regionais em todo o Estado foi fundamental para o sucesso da aproximação do Tribunal de Contas Paulista com os jurisdicionados.⁵⁶

O ganho de capilaridade em todo território paulista facilitou o desenvolvimento de novas atividades com foco na auditoria concomitante das ações governamentais em todos os municípios.

2.10.2 Fiscalizações ordenadas

Nesse panorama, foram realizadas, em 2016, as primeiras fiscalizações ordenadas que, de fato, são auditorias temáticas *in loco*, simultâneas e coordenadas com o objetivo de averiguar a execução de políticas públicas pelos órgãos e entidades no Estado de São Paulo.

Sem prévio aviso para os jurisdicionados, diversos agentes do TCE/SP saem a campo em todas as regiões do Estado para aferir a qualidade dos serviços prestados à população em determinado assunto, como por exemplo: transporte escolar, resíduos sólidos, escolas, hospitais, delegacias de polícia e obras paralisadas.

⁵⁶ TCE/SP, Documentário especial – TCESP: 100 anos de cidadania, 2024. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=AAJA13KKDmw>>. Acesso em 20 mai. 2024.

Os achados da fiscalização são consolidados em relatórios específicos que são divulgados e encaminhados para as providências cabíveis de cada ente inspecionado.⁵⁷

A comunicação dos resultados das fiscalizações ordenadas, também, é feita no painel próprio⁵⁸ criado na página institucional para essa finalidade.

Desse modo as fiscalizações ajudam os agentes públicos a identificarem irregularidades que tenham sido apuradas, sendo certo que a inércia dos responsáveis diante das advertências pode dar ensejo à aplicação de multas e reprovação das contas.

Por esse motivo o TCE/SP considera as fiscalizações ordenadas o principal pilar do atendimento ao interesse público e respeito à cidadania.

2.10.3 Auditoria Eletrônica do Estado de São Paulo – AUDESP

Outra iniciativa de extrema importância para a consolidação do controle informatizado de gestão governamental, foi o desenvolvimento, a partir de 2003, do projeto de Auditoria Eletrônica do Estado de São Paulo – AUDESP.

De se destacar que até a criação do sistema AUDESP todo envio de informações para o TCE/SP era realizado em papel e, depois, em disquetes, o que gerava inúmeras queixas da fiscalização sobre a falta de consistência dos dados apresentados.

Implantado em 2008 a AUDESP revolucionou a maneira dos órgãos prestarem contas para o TCE/SP, uma vez que as informações contábeis passaram a ser remetidas eletronicamente pela contabilidade de cada órgão, conforme a programação determinada pelo controle externo.

⁵⁷ TCE/SP, Fiscalizações ordenadas, 2023. Disponível em <<https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AFiscaOrde%3AFiscaOrde.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>>. Acesso em 16 mai. 2024.

⁵⁸ Ibid.

Segundo Marcos Portela Miguel, diretor do AUDESP, em 2022 o sistema recebeu por volta de 180 mil documentos, que produziram aproximadamente 150 mil análises e deram causa a quase 30 mil alertas. Os dados do AUDESP possibilitaram a montagem de 55 painéis sobre diversos temas, e.g., pessoal, patrimonial, execução orçamentária, licitações e contratos, repasses ao terceiro setor, dentre outros.⁵⁹

Destaque no setor de sistemas e serviços da página do TCE/SP na internet, os painéis, disponíveis para consulta pública, informam os cidadãos sobre diversos temas como visto no quadro a seguir.

Quadro 2: Sistemas e serviços disponíveis para consulta pública

The screenshot shows the homepage of the TCE/SP (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo) website. At the top, there is a navigation bar with links for INSTITUCIONAL, SERVIÇOS, LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA, ESCOLA DE CONTAS, TRANSPARÊNCIA, IMPRENSA, and FALE CONOSCO. Below the navigation bar, there is a grid of twelve service panels, each with a logo and a title. The panels are arranged in two rows of six. The first row includes: 'PAINEL DA SAÚDE HOSPITAIS PÚBLICOS', 'PAINEL TIETÉ PINHEIROS', 'PAINEL OBRAS PARALISADAS OU ATRASADAS', 'PAINEL TERCEIRO SETOR', 'PAINEL CONCESSÕES DE RODOVIAS', and 'Mapa das CÂMARAS'. The second row includes: 'PAINEL ODS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL', 'iegm TCESP ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL', 'Fiscalizações ORDENADAS', 'visor Visão Social de Relatórios de Alertas LRF', 'ieg-prev ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA MUNICIPAL', and 'Painel SANEAMENTO BÁSICO'.

Fonte: TCE/SP - <https://www.tce.sp.gov.br/>

2.10.4 Painel de obras públicas paralisadas ou atrasadas

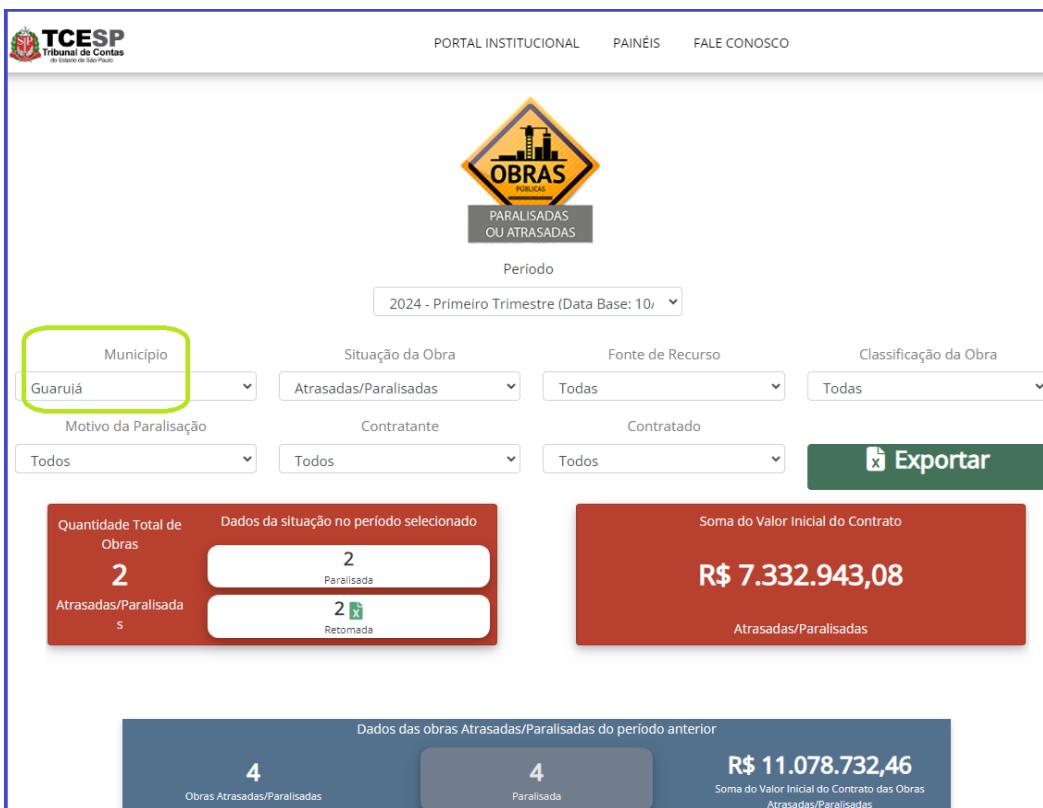
Dentre esses serviços, Fabio Correa Xavier, Diretor do Departamento de Tecnologia da Informação do TCE/SP, ressalta que em determinado painel a sociedade, em geral, pode acessar e ver quais as obras paralisadas ou atrasadas na sua cidade e, a partir daí, fazer o seu exercício de controle social

⁵⁹ TCE/SP, Programa controle externo 35 – Marcos Portella Miguel, 2023. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=RYkA_DT_TYk&t=621s>. Acesso em 21 mai. 2024.

cobrando providências das autoridades locais para que deem uma solução aos problemas indicados.⁶⁰

No quadro abaixo vemos como o morador de Guarujá/SP pode acompanhar as obras com transtornos no cronograma de entrega.

Quadro 3: Painel de obras públicas paralisadas ou atrasadas



Fonte: TCE/SP -
https://paineldeobras.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AObra%3Apainel_obra.wcf/generatedContent?userid=anony&password=zero

As informações sobre a situação, endereço, data da paralisação e demais referências dos contratos são disponibilizadas no site. No caso de Guarujá/SP são duas as contratações paralisadas apontadas em 2024.

⁶⁰ TCESP, Documentário especial – TCESP: 100 anos de cidadania, 2024. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=AAJA13KKDmw>>. Acesso em 20 mai. 2024.

Quadro 4: Obras públicas paralisadas em Guarujá/SP

		PORTAL INSTITUCIONAL	PAINÉIS	FALE CONOSCO
	TCE/SP Tribunal de Contas do Estado de São Paulo			
<div style="display: flex; align-items: center;"> + - </div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-top: 10px;"> Atrasada Paralisada </div>	<p>Descrição: INFRAESTRUTURA DE VIAS NO BAIRRO CIDADE ATLANTICA I - RUA ARCHIBALD JAMES GEORGE, NO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ, ESTADO DE SÃO PAULO.</p> <p>Endereço: Rua Archibald James George Davis - Enseada - Guarujá, SP</p> <p>Situação: Paralisada</p> <p>Data de Paralisação: 24/07/2023</p> <p>Classificação: Infraestrutura Urbana - Urbanização</p> <p>Município: Guarujá</p> <p>Fonte Principal: Convênio Estadual</p> <p>Contratante: PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARUJA</p> <p>Contratada: TERRAPLENAGEM ARANTES LTDA</p> <p>Valor Inicial do Contrato: R\$ 846.164,4</p> <p>Data de início da obra: Não informado</p> <p>Data prevista para a conclusão da obra no contrato inicial: 15/11/2023</p> <p>Motivo da paralisação/atrazo: Atrasos no repasse - Governo Estadual</p> <p>Tipo de paralisação/atrazo: Outros</p>	<p>Descrição: EXECUÇÃO DE OBRAS REFERENTE À REVITALIZAÇÃO DO MERCADO DE PEIXE DAS ASTÚRIAS E ENTORNO, NO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ, ESTADO DE SÃO PAULO</p> <p>Endereço: Rua das Galhetas</p> <p>Situação: Paralisada</p> <p>Data de Paralisação: 30/07/2023</p> <p>Classificação: Equipamento urbanos (praças, quadras e similares)</p> <p>Município: Guarujá</p> <p>Fonte Principal: Convênio Estadual</p> <p>Contratante: PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARUJA</p> <p>Contratada: INCREBASE ENGENHARIA E ADMINISTRAÇÃO EIRELI</p> <p>Valor Inicial do Contrato: R\$ 6.486.778,68</p> <p>Data de início da obra: Não informado</p> <p>Data prevista para a conclusão da obra no contrato inicial: 28/02/2024</p> <p>Motivo da paralisação/atrazo: Questões técnicas que vieram a ser conhecidas somente após a licitação</p> <p>Tipo de paralisação/atrazo: Outros</p>		

Fonte: TCE/SP – idem do quadro anterior

2.10.5 Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M

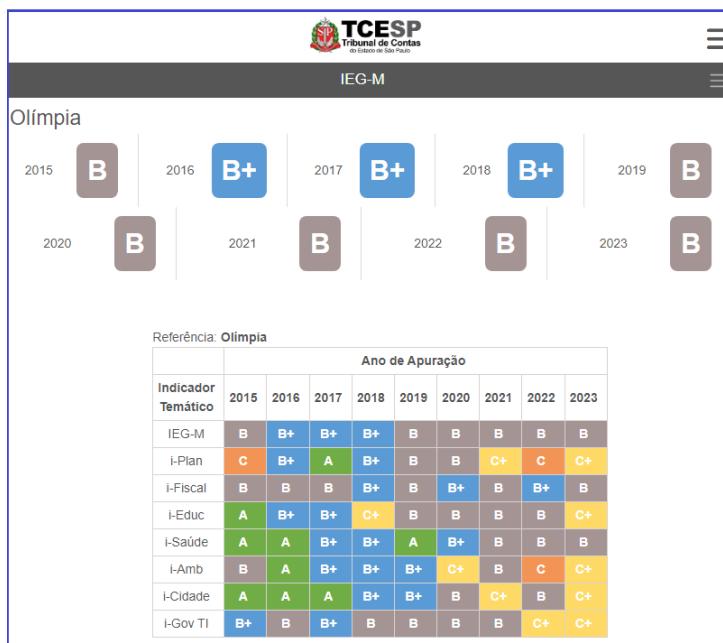
Igualmente original, o TCE/SP lançou em 2015 o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M.

De grande valia para medir a efetividade das 644 prefeituras fiscalizadas pelo TCE/SP, o índice avalia a eficiência das políticas públicas em sete setores da administração: saúde, planejamento, educação, gestão fiscal, proteção aos cidadãos (Defesa Civil), meio ambiente e governança em tecnologia da informação.

Os resultados aferidos são tanto utilizados para as ações fiscalizadoras do controle externo como, também, por prefeitos e vereadores para a correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento dos municípios.

Tomando-se por exemplo a cidade de Olímpia/SP podemos observar os resultados gerais e por indicador temático no decorrer dos anos

Quadro 5: Exemplo de resultados do IEG-M de uma cidade nos anos



Fonte: TCE/SP -

https://painei.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aiegm_m%3Aiegm_m_graph%3Aiegm_m.wcdf/generatedContent?undefined&bookmarkState=%7B%22impl%22%3A%22client%22%2C%22params%22%3A%7B%22pMunicipio%22%3A%223533908%22%2C%22pTab%22%3A%22faixas%22%2C%22pIndice%22%3A%22Todos%22%7D%7D

O IEG-M recebeu, em 2018, menção honrosa no Prêmio *Innovare* na categoria ‘Tribunais’, chegando a ser um dos dois finalistas entre as 89 práticas inscritas.

Nessa perspectiva, vamos tratar no próximo tópico de um ponto essencial e que faz parte da razão desse trabalho: a execução contratual.

3 EXECUÇÃO CONTRATUAL

Tão imprescindível quanto escolher a proposta mais vantajosa, por meio de um processo licitatório eficiente e justo, tão fundamental quanto assinar uma contratação com objeto e responsabilidades bem definidas, é a relevância da execução do contrato ser bem-feita, de modo a trazer para a vida real tudo que foi imaginado, planejado e ajustado.

É pela concretização do que foi avençado que o interesse público é atendido. Por outro lado, imagine a frustração do contribuinte quando vê, por exemplo, que uma linha de trem foi licitada, contratada para ser finalizada antes da Copa do Mundo de 2014 e, até hoje (2024), não foi entregue. Todo dia ele passa pelos “esqueletos” da obra e pensa quanto dinheiro do pagador de impostos foi gasto, sem nenhum retorno para a população.

São projetos como a ampliação do sistema de suprimento de energia de tração das Linhas 11 - Coral e 12 - Safira da CPTM, avaliada em quase R\$ 10,6 bilhões e que deveria ter sido entregue em agosto de 2015.

Outrossim, análises das informações, divulgadas pela Corte de Contas⁶¹, apontam para irregularidades em obras de 288 municípios paulistas, “incluindo a cidade de São Paulo, que abriga 67 empreendimentos custeados pelo Governo do Estado em obras de transporte em ferrovias e rodovias, como linhas do Metrô e CPTM, em trechos Norte do Rodoanel”.

Dentre as obras há mais tempo com entraves, duas se destacam. A primeira é a construção de 187 moradias do Projeto Morar Bem II, em Ferraz de Vasconcelos, que deveria ter sido entregue em setembro de 2009. A segunda é a contratação de serviços de engenharia para a Linha 5 - Lilás pela CPTM, que tinha a previsão de entrega para fevereiro de 2014, nela o erário desembolsou mais de R\$ 363 milhões – quase o dobro do valor inicialmente ajustado.

⁶¹ TCE/SP, Notícias: São Paulo já gastou R\$ 15,4 bilhões em obras paradas ou paralisadas, 3 jun. 2024. Disponível em: < <https://www.tce.sp.gov.br/6524-sao-paulo-ja-gastou-r-154-bilhoes-obra-paradas-ou-paralisadas>>. Acesso em 4 jun. 2024.

De acordo com o painel do TCE/SP sobre obras paralisadas e atrasadas, atualmente, temos 734 contratos sendo descumpridos no Estado de São Paulo nesse setor. Esses ajustes quando somados representam investimentos superiores a R\$ 31,2 bilhões, sem que o objeto tenha sido finalizado, sem que o interesse público tenha sido atendido, multiplicando-se gastos com manutenção e, além de tudo, causando transtornos com estruturas que, inacabadas, de nada servem.

Quadro 6: Total de obras públicas paralisadas ou atrasadas no Estado de São Paulo



Fonte: TCE/SP -
https://paineldeobras.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AObra%3Apainel_obra.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero

Nesse contexto, de muitas contratações frustradas, cresceu a preocupação com o caminho para a conclusão dos ajustes pactuados pela Administração. No Estado de São Paulo, o TCE direcionou bastante energia para a avaliação concomitante da execução, seja pela autuação de processos de acompanhamento ou disponibilização em seu site do “painel de obras públicas paralisadas ou atrasadas”⁶².

Por força da missão constitucional para exercer as fiscalizações operacionais, quanto às instituições de controle, foram acrescidas atribuições

⁶² TCE/SP, Painel de obras públicas paralisadas ou atrasadas, 2024. Disponível em: <https://paineldeobras.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AObra%3Apainel_obra.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>. Acesso em 25 mai. 2024.

relacionadas a prevenção de perdas ou redução de danos que, nas auditorias de conformidade, só seriam analisados após o término da execução do contrato, quando nada mais poderia ser feito no tocante ao resultado, em prejuízo dos objetivos traçados pela Administração para atender ao interesse público.

Ao buscar contribuir positivamente para o resultado, sem ferir o poder discricionário do gestor, o controle externo vem examinar o cumprimento dos ajustes entre o público e o privado de maneira simultânea, em tempo real. A esse método de fiscalização convencionou-se chamar, no TCE/SP, de Acompanhamento da Execução Contratual.

Portanto, a fiscalização dos contratos cabe em primeira instância ao fiscal do contrato, que pela sua atribuição deve esmiuçar os detalhes da consecução acordada. Ainda, de responsabilidade do poder contratante, apresenta-se para examinar o andamento dos ajustes o controle interno, que de maneira menos invasiva, a princípio, funciona como órgão de fiscalização e consultoria dos gestores. Depois dessas duas camadas, a execução do contrato submete-se ao controle externo, que detém independência para fiscalizar, requisitar informações e, por fim, julgar os atos dos responsáveis pelas contratações.

3.1 LICITAÇÕES

No campo do direito público, as licitações brilham como a regra que precede a maioria dos contratos administrativos e, por esse motivo, os conceitos de ambos caminham *pari passu*, sendo inviável tratar de um assunto sem mencionar o outro.

Atualmente, tanto o regramento de licitações em contratos quanto a doutrina sobre o assunto vêm passando pela maior reformulação dos últimos

30 anos. Com a sanção da Lei nº 14.133⁶³, de 01 de abril de 2021, passou a vigorar a Nova Lei de Licitações e Contratos que veio a substituir a Lei nº 8.666/93, que regia o tema desde 21 de junho de 1993 e foi definitivamente revogada em 30 de dezembro de 2023.

A adaptação, com a vigência das duas leis simultaneamente, durou quase três anos. Nesse período, de abril de 2021 a dezembro de 2023, a Administração pôde escolher licitar e contratar pela lei mais antiga ou pela mais nova, vedada a combinação entre elas.

Necessária a evolução de tão sensível matéria, visto que a Administração Pública precisa recorrer às licitações quando necessita comprar algo ou contratar serviços para, de alguma forma, atender os interesses públicos que tem por dever assegurar.

A Licitação é o processo seletivo que ocorre por meio de regras previamente estabelecidas, conformando-se, uma sequência de atos previstos em um edital que objetivam, ao final, indicar o escolhido para celebrar um contrato com a Administração. As regras impostas no instrumento convocatório visam garantir a isonomia entre o maior número de concorrentes habilitados, a fim de que o resultado seja justo para o contratado e vantajoso para a contratante.

O art. 6º da Lei nº 14.133/2021 estabelece definições que merecem destaque para a compreensão da matéria, dentre elas:

[...] III - Administração Pública: administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e as fundações por ele instituídas ou mantidas;

IV - Administração: órgão ou entidade por meio do qual a Administração Pública atua;

[...] VII - contratante: pessoa jurídica integrante da Administração Pública responsável pela contratação;

VIII - contratado: pessoa física ou jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, signatária de contrato com a Administração;

IX - licitante: pessoa física ou jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, que participa ou manifesta a intenção de participar de

⁶³ BRASIL. Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021. **Lei de licitações e contratos administrativos**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/lei/l14133.htm>. Acesso em: 29 jan. 2024.

processo licitatório, sendo-lhe equiparável, para os fins desta Lei, o fornecedor ou o prestador de serviço que, em atendimento à solicitação da Administração, oferece proposta;

X - compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento;

XI - serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração;

XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

XIV - bens e serviços especiais: aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do *caput* deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante;

XV - serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas⁶⁴

Na visão de Marçal Justen Filho, quando o novo regramento apresenta, em seu art. 11, que o processo licitatório tem determinados objetivos, a norma revela a orientação de atrelar o procedimento do certame à realização concreta de resultados.

A licitação é um instrumento para atingir um resultado, consistente na seleção da melhor proposta possível, com observância da isonomia e promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

⁶⁴ BRASIL. Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021. **Lei de licitações e contratos administrativos**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/lei/l14133.htm>. Acesso em: 29 jan. 2024.

Ou seja, realizar uma licitação somente merece aplausos quando atingido o resultado pretendido.⁶⁵

Quanto à vantajosidade, colocada como o primeiro objetivo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁶⁶ entende que além de escolher a melhor proposta é necessário que o licitante vencedor tenha condições de gerar o resultado da contratação mais interessante para a Administração, inclusive, no tocante ao ciclo de vida do objeto. A esse respeito, foi incisivo o legislador quanto faz menção direta ao termo.

Igualmente perceptível o cuidado do texto da Lei nº 14.133/21 ao tratar como objetivo do processo a isonomia entre os concorrentes e justa competição. Novamente o princípio da imparcialidade, frisado no art. 5º, aparece para que não pare de dúvida da proibição de qualquer desequilíbrio no certame.

A Lei de Licitações busca concretizar a objetividade em diversas disposições e, com isso, repelir que os agentes públicos atuem por subjetivismos e em prejuízo da legítima competição dos agentes econômicos interessados em mercados públicos.⁶⁷

As contratações devem promover a eficiência, efetividade e eficácia, além disso, precisam estar de acordo com as leis orçamentárias e o planejamento estratégico de cada órgão.

⁶⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas.** / Marçal Justen Filho. – 2. ed. – rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

⁶⁶ GUIMARÃES, Edgar et al. **Manual de licitações e contratos administrativos:** Lei 14.133, de 1º de abril de 2021; coordenação Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 3. ed. – Rio de Janeiro: Forense, p. 12-20, 2023.

⁶⁷ GUIMARÃES, Edgar et al. **Manual de licitações e contratos administrativos:** Lei 14.133, de 1º de abril de 2021; coordenação Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 3. ed. – Rio de Janeiro: Forense, p. 12-20, 2023.

O novo regramento expõe no art. 17 as sete fases do processo de licitação:

i – Preparatória. Nessa fase é realizado todo o planejamento quanto à elaboração do edital e minuta do contrato, adequação às leis orçamentárias, descrição detalhada do objeto, pesquisa de preços e outros fatores de relevância para a contratação,

ii – Divulgação do edital de licitação. Em atenção ao princípio constitucional da publicidade é nessa etapa que a Administração informa aos possíveis interessados a sua intenção de contratar. Para tanto, o ato convocatório deve ser disponibilizado integralmente no Portal Nacional de Compras Públicas e, ainda, ser publicado, por extrato, no Diário Oficial respectivo e em jornal diário de grande circulação.

iii - Apresentação de propostas e lances. Respeitados os prazos mínimos informados na Lei, que variam de acordo com o objeto licitado, bem como os requisitos trazidos no edital, é nesse momento que os interessados apresentam suas ofertas para vencer o certame.

iv – Julgamento. Análise da adequação e validade das propostas, seguida da classificação dos licitantes.

v – Habilitação. É a fase em que os documentos e informações do concorrente são verificados para se atestar a capacidade de realização do objeto.

vi – Recursal. Nesse momento é oportunizado aos licitantes a apresentação de recursos administrativos quanto ao certame em questão.

vii – Homologação. Encerradas as demais fases, não restando irregularidades e permanecendo o interesse da Administração em prosseguir com a contratação, poderá a autoridade superior adjudicar o objeto e homologar o certame.

Elevado à categoria de princípio jurídico pela Lei nº 14.133/21, no processo licitatório deve ser destaque o planejamento, marca principal da fase preparatória de uma licitação. É nessa fase que os responsáveis devem compatibilizar o processo com o plano de contratação anual e com as leis

orçamentárias, bem como tratar das considerações técnicas para definição do objeto, realizar as avaliações mercadológicas e de gestão que possam interferir direta ou indiretamente na contratação.

A nova Lei de Licitações e Contratos também relaciona, em seu art. 28, como modalidades de licitação o pregão, a concorrência, o concurso, o leilão e o diálogo competitivo. No art. 33 estabelece, também, como critérios de julgamento o melhor preço, o maior desconto, a melhor técnica e preço, o maior lance (no caso de leilão) e o maior retorno econômico.

A atual norma, igualmente, regula os casos excepcionais em que é permitida a contratação direta. São as hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação, quando, respectivamente, é nítida inexistência da competição, bem como nas oportunidades em que não seja vantajoso para a Administração realizar um processo licitatório e, ainda, para determinados objetos em que a realização de certame possa acarretar risco estratégico.

Sobre contratações diretas Justen Filho explana que:

[...] existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a realização adequada das funções estatais.

O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício dos fins buscados pelo Estado e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Por isso, autoriza-se a Administração a implementar outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras.

[...] Essa flexibilidade não significa discricionariedade quanto à escolha das hipóteses de contratação direta. O próprio legislador determinou as hipóteses em que se aplicam os procedimentos licitatórios simplificados. Por igual, definiu os casos de não incidência do regime formal de licitação. A contratação direta não significa o afastamento dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Nem autoriza escolhas prepotentes ou arbitrárias. O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (também nesses casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes.

Portanto, a contratação direta não significa eliminação de dois postulados consagrados a propósito da licitação. O primeiro é a

existência de um procedimento administrativo. O segundo é a vinculação estatal à realização de suas funções.⁶⁸

Notório que, apesar de se autorizar a contratação sem licitação em alguns casos, a exclusão do processo licitatório não exime o gestor do cumprimento das regras que norteiam a Administração Pública, como posto anteriormente. À vista disso, o mesmo autor expõe as diferenças entre os dois casos especiais:

A inexigibilidade é conceito que, sob ângulo teórico, antecede ao da dispensa.

[...] É inexigível a licitação quando a disputa foi inviável. Havendo viabilidade de disputa é obrigatória a licitação, excetuados os casos de “dispensa” imposta por lei.

Em termos práticos, isso significa que a Administração deve verificar, primeiramente, se a licitação é exigível ou inexigível. Excluída a inexigibilidade, passa-se a verificar se estão presentes os pressupostos da dispensa de licitação. A dispensa pressupõe uma licitação “exigível”.

A inexigibilidade deriva da natureza das coisas, enquanto a dispensa é produto da vontade legislativa. Esse é o motivo pelo qual as hipóteses de inexigibilidade, indicadas em lei, são meramente exemplificativas, enquanto as de dispensa são exaustivas. É que somente a dispensa de licitação é criada por lei – logo, a ausência de previsão legislativa impede o reconhecimento de dispensa de licitação.⁶⁹

3.2 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Guia para o acompanhamento de sua execução, o contrato administrativo segue a mesma essência dos contratos regidos pelo Código

⁶⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas.** / Marçal Justen Filho. – 2. ed. – rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

⁶⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas.** / Marçal Justen Filho. – 2. ed. – rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

Civil. No entanto, diferenciam-se das demais avenças, posto que, uma vez firmados pelos particulares com a Administração Pública, devem se sujeitar a regramento específico.

Por conseguinte, os contratos administrativos são regulados pelos preceitos do direito público e pelas cláusulas da Lei nº 14.133/2021 – Título III – artigos 89 a 154.

No texto da jovem norma são apresentadas regras para a formalização dos ajustes, garantias, alocação de riscos, prerrogativas da administração, duração, execução, alteração, preços, hipóteses de extinção, recebimento do objeto, pagamentos, nulidade e meios alternativos de resolução de controvérsias.

A indisponibilidade do interesse público, tal qual as prerrogativas da Administração sobre as demais preferências, caracterizam as principais distinções entre as contratações dos particulares com o poder público e aquelas celebradas entre dois entes privados.

De acordo com o Manual de Auditoria de Obras Públicas,

[...] o contrato administrativo goza de privilégios no ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, do princípio jurídico da supremacia do Interesse Público decorrem as chamadas “cláusulas exorbitantes”, que estão sempre explícitas ou implícitas em todo contrato administrativo. Tais cláusulas excedem aquelas que se observa em contratos privados e concedem Administração privilégios tais como alteração e rescisão unilateral do contrato, controle do contrato, ocupação provisória, aplicação de penalidades contratuais pela Administração, dentre outros.⁷⁰

Destaque-se que os pactos realizados com os entes públicos, subordinam-se, primeiramente, à busca da plena realização do interesse

⁷⁰ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual de Auditoria de Obras Públicas Parte I: Processo de Trabalho e Gestão Paradigma**. Brasília: CGU, 2018.

coletivo.⁷¹ Em vista disso, aqueles servidores investidos das missões de fiscalizar ou gerir os contratos devem ter ciência das prerrogativas da Administração e fazer valer a vontade da sociedade sobre a conveniência do particular, sem tornar inexequível o pacto para o contratado. Por esse motivo, o agente público consciente detém uma gama de responsabilidades tais como as de registrar e prestar contas de todos os seus atos, limitar-se ao cumprimento do previsto no contrato e na lei, vigiar e zelar pelos atos dos demais agentes envolvidos e, sobretudo, fiscalizar a execução do objeto pela empresa responsável.

De outra sorte, a favorecer a parte contratada, os ajustes podem ser alterados para que seja reestabelecido o equilíbrio econômico-financeiro inicial em caso de força maior, caso fortuito, fato do princípio ou em decorrência de acontecimentos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do ajuste tal como pactuado (Art. 124, d, da Lei nº 14.133/21). No mesmo sentido, embora configure obrigação ao contratado aceitar acréscimos ou supressões, nas mesmas condições contratuais, a norma impõe limite de até 25% do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras e de 50% para os acréscimos nos casos de reforma de edifício ou de equipamento (Art. 125 do mesmo diploma).

Provável razão para inserção do Art. 126 na nova norma, é certo que as alterações unilaterais promovidas pela Administração não poderão desfigurar o objeto contratado. Nesse sentido, interessante observar as considerações de Justen Filho, sobre as alterações unilaterais na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/21:

Essa “prerrogativa” constitui-se em um poder-dever. A administração dispõe de um poder jurídico, que lhe é outorgado não no interesse próprio – mas para melhor realizar um interesse indisponível.

Verificados os pressupostos normativos, a Administração tem o dever de intervir no contrato e introduzir as modificações

⁷¹ ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores. p.80, 2013.

necessárias e adequadas à consecução dos interesses fundamentais.

Sob esse enfoque, a Administração não é titular de um “direito subjetivo”, de uma faculdade disponível. Se a Administração deixar de exercitar seu poder, atuará mal e seus agentes poderão ser responsabilizados pelo descumprimento de seus deveres funcionais.

[...] a modificação unilateral do contrato pressupõe eventos ocorridos ou apenas conhecidos após a contratação. A Administração tem a faculdade de modificar o contrato, mas tendo em vista ocorrências subsequentes à data da contratação.

Deverá ter ocorrido uma modificação das circunstâncias de fato ou de direito, motivando a necessidade ou conveniência de alterar o contrato.⁷²

No tocante a extinção dos contratos, a Lei nº 14.133/21 lista no § 2º do art. 137, dentre outras, assinala as seguintes hipóteses para salvaguardar os direitos do contratado:

IV - atraso superior a 2 (dois) meses, contado da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou de parcelas de pagamentos devidos pela Administração por despesas de obras, serviços ou fornecimentos;

V - não liberação pela Administração, nos prazos contratuais, de área, local ou objeto, para execução de obra, serviço ou fornecimento, e de fontes de materiais naturais especificadas no projeto, inclusive devido a atraso ou descumprimento das obrigações atribuídas pelo contrato à Administração relacionadas a desapropriação, a desocupação de áreas públicas ou a licenciamento ambiental.⁷³

No art. 141, do capítulo destinado aos pagamentos, a nova Lei de Licitações e Contratos arrola as seguintes categorias de contratos: i)

⁷² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas.** / Marçal Justen Filho. – 2. ed. – rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

⁷³ BRASIL. Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021. **Lei de licitações e contratos administrativos.** Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/lei/l14133.htm>. Acesso em: 29 jan. 2024.

fornecimento de bens, ii) locações, iii) prestação de serviços e iv) realização de obras. Para cada uma é dedicada fonte específica de recursos para a realização do pagamento pela Administração.⁷⁴

Tão relevante quanto o contrato administrativo é a comprovação do encerramento, da entrega ou da plena execução do que foi combinado. Nesse momento é essencial o recebimento formal do objeto por meio de termo específico, como veremos adiante.

3.2.1 Termo de recebimento para aquisição de obras e serviços

Fundamentais para a comprovação da entrega de obras, bem como para a realização dos serviços, os termos de recebimento, provisórios ou definitivos são de extrema relevância para o sistema de controle e estão estipulados no art. 140 da Lei nº 14.133/21.⁷⁵

Nos casos de verificação de exigências de caráter técnico o agente público responsável pela fiscalização e acompanhamento do contrato de obras ou serviços deve atestar, por meio de detalhado termo de recebimento provisório, o fiel cumprimento do quanto estabelecido na avença.

Do mesmo modo, o termo de recebimento definitivo deve ser lavrado detalhadamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, para comprovar o atendimento de todas as imposições contratuais.

De se frisar que, nos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato, a emissão dos termos de recebimento não servirá para isentar a responsabilidade civil pela solidez e pela segurança da obra ou serviço nem excluirá a responsabilidade ético-profissional pela perfeita execução do contrato.

⁷⁴ BRASIL. Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021. **Lei de licitações e contratos administrativos**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 29 jan. 2024.

⁷⁵ Ibid.

Nessa direção segue a responsabilidade objetiva do contratado, pelo período mínimo de cinco anos, quanto à solidez e segurança dos materiais e serviços executados e, também, pela funcionalidade da construção, da reforma, da recuperação ou da ampliação do bem imóvel. E mais, no caso de vício, defeito ou incorreção identificados, o contratado ficará responsável pela reparação, pela correção, pela reconstrução ou pela substituição necessárias.

Manifesta a importância dos termos de recebimento para o exercício da garantia quinquenal de obra pública, direito de interesse coletivo irredutível e irrenunciável pelo gestor público, dado que se trata de direito e garantia do bem-estar da sociedade. Se, nas obras privadas, o direito à garantia pode ser renunciado pelo proprietário; no caso dos gestores públicos, estes têm o dever de acionar a garantia face aos princípios da legalidade, economicidade e da probidade administrativa, determinados pela Carta Magna. O gestor público que não acionar o construtor a corrigir os problemas das obras favorecerá o enriquecimento ilícito do particular em desfavor do interesse público e prejuízo ao erário, sujeitando-se, entre outras consequências, às sanções da Lei de Improbidade Administrativa e à obrigação de reparação do dano causado aos cofres públicos. O entendimento não é recente visto que a Lei nº 8.666/93 igualmente assegurava a mesma questão.

Corrigir obra pública defeituosa não é apenas um dever do construtor, mas; é, antes de tudo, um direito da sociedade.

[...] os contratos administrativos são regidos pelos preceitos de direito público, aplicando-se lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral e as disposições de direito privado. Surge daí o direito à garantia, disciplinado nos artigos 445 e 618 do Código Civil, plenamente aplicável aos contratos administrativos de obras públicas.⁷⁶

Logo, de forma análoga com o art. 618 do Código Civil, o § 6º do art.

⁷⁶ MARÇAL, Hermes Fradique; XAVIER, Alexandre Valente. A Importância do termo de recebimento para o acionamento da garantia quinquenal de obra pública – Instituto Rui Barbosa – IRB. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/artigos/a-importancia-do-termo-de-recebimento-para-o-acionamento-da-garantia-quinquenal-de-obra-publica/>>. S/A. Acesso em: 5 mai. 2024.

140 da Lei nº 14.133/21 atribui ao contratado a responsabilidade pelos defeitos verificados nas obras e, no caso da lei anterior. Sobre a questão o TCU deliberou da seguinte forma:

Abstenham-se de realizar o recebimento provisório de obras com pendências a serem solucionadas pela construtora, uma vez que o instituto do recebimento provisório, previsto no art. 73, inc. I, da Lei nº 8.666/93, não legitima a entrega provisória de uma obra inconclusa, mas visa a resguardar a Administração no caso de aparecimento de vícios ocultos, surgidos após o recebimento provisório.⁷⁷

Frise-se que no caso de convênio e contrato de repasse para transferência de recursos da União, ou do Estado, aos municípios, o termo de recebimento de obra integra o rol dos documentos necessários à prestação de contas.

No caso dos jurisdicionados do TCE/SP, as Instruções nº 01/20⁷⁸ impõem a obrigação de encaminhar os termos de recebimento definitivo, no prazo máximo de 10 dias úteis a contar da sua emissão.

Art. 107 – Os órgãos e entidades deverão comunicar o término das obras, serviços e/ou fornecimentos, decorrentes dos contratos ou atos jurídicos análogos em exame neste Tribunal, nos termos do art. 73 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por meio dos seguintes documentos, quando for o caso: (redação dada pela Resolução nº 11/2021)

I - termo circunstaciado de recebimento definitivo, com indicação expressa da existência ou não de pendências, reajustamentos ou acertos de qualquer natureza [...];

Parágrafo único – Os termos de recebimento definitivo serão encaminhados pelos jurisdicionados no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis da sua emissão, acompanhados dos

⁷⁷ TCU - Acórdão 853/2013 – Plenário em sessão de 10 abr. 2013, Relator Ministro José Jorge.

⁷⁸ TCE/SP. **Instruções nº 01/2020** – Atualizadas pela Resolução nº 23/2022 – Vigente a partir de 16 dez. 2022. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/instrucao/instrucoes-012020-atualizadas-pela-resolucao-232022-vigente-partir-16122022>>. Acesso em 27 abr. 2024.

documentos elencados nos incisos I a IV do presente artigo, devendo ser autuados nos termos do art. 103.⁷⁹

3.2.2 Termo de recebimento de compras

Igualmente como na questão de obras e serviços, o recebimento das compras é uma atividade de extrema importância e concretiza todo esforço realizado durante o processo licitatório, contratação e execução dos compromissos.

O material deverá ser recebido provisoriamente, de forma sumária, pelo responsável pelo acompanhamento e fiscalização do ajuste, para verificação posterior da adequação dos itens entregues com obrigações contratuais.

Todavia, para a formalização definitiva do recebimento, será designada, pela autoridade competente, comissão ou servidor para lavrar termo detalhado quanto ao cumprimento de todas as exigências do contrato.

Nessa oportunidade é importante ser destacada, de maneira expressa, a existência ou não de pendências, reajustamentos ou acertos de qualquer natureza.

A verificação ulterior deve se atentar para a conferência tanto quantitativa como qualitativa dos produtos que foram entregues, adequação aos termos de referência de modo a possibilitar a quitação das obrigações do contratado.

Em conformidade com o § 1º do art. 140 da nova Lei de Licitações e Contratos, nos casos em que as mercadorias, as obras ou os serviços não atenderem as condições previamente avençadas, a Administração poderá rejeitar, no todo ou em parte, a entrega do objeto contratado.

⁷⁹ TCE/SP. **Instruções nº 01/2020** – Atualizadas pela Resolução nº 23/2022 – Vigente a partir de 16 dez. 2022. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/instrucao/instrucoes-012020-atualizadas-pela-resolucao-232022-vigente-partir-16122022>>. Acesso em 27 abr. 2024.

A norma delega a regulamentos do contratante ou ao contrato a definição dos prazos e métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo (§ 3º do art. 140).

Nessa linha, a título de exemplo, faculdade da Universidade de São Paulo – USP, divulga procedimentos para o recebimento de mercadorias e serviços naquela unidade:⁸⁰

O recebimento de mercadorias/serviços na Faculdade pode ser feito por todo servidor com vínculo na Faculdade e responsável pelos seus atos.

As entregas efetuadas pelos fornecedores caracterizam-se pela obrigação de entregar e a Faculdade de receber o objeto da compra juntamente com o documento fiscal emitido para dar amparo legal à transação. Entretanto, o processo não está completo até o pagamento ser efetuado e para isso são necessárias algumas providências, a saber:

- Conferir o objeto com o documento fiscal, guardando perfeita coerência entre o que está descrita na NF e o que está sendo entregue. (quantidade, qualidade, preços, prazos de entrega, condição de pagamento, entre outros);
- Estando tudo conforme solicitado, aprovar com recebimento, mediante assinatura, carimbo identificando o servidor, justificando a finalidade do objeto adquirido, com data do real recebimento. Tudo no próprio documento fiscal, preferencialmente na frente do documento, em não havendo espaço utilizar o verso;
- Imediatamente ao recebimento, encaminhar o documento fiscal ao Serviço Técnico de Contabilidade para processar o pagamento. Somente após o pagamento encerra-se o ciclo de compra.

Atualmente os documentos fiscais são NFe de Serviços (nota fiscal de prestação de serviços), DANFE (nota fiscal eletrônica para entrega de mercadorias).

⁸⁰ USP, FFLCH Assistência Financeira, Recebimento de mercadorias e serviços. São Paulo. Disponível em: <<https://financeiro.fflch.usp.br/node/68>>. Acesso: 14 mar. 2024.

3.2.3 Contratos de prestação de serviços contínuos

A prestação de serviço compreende toda atividade lícita de serviço especializado, realizado com liberdade técnica, sem subordinação e mediante certa retribuição. Na Administração Pública, essa contratação ocorre de duas formas: com execução momentânea ou de forma contínua.

O Tribunal de Contas da União explana serviços de natureza contínua como sendo “serviços auxiliares e necessários à Administração no desempenho das respectivas atribuições”. São aqueles que, “se interrompidos, podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro”.⁸¹

Para contratos de serviços e fornecimentos contínuos, a Lei nº 14.133/21 prevê, em seu art. 106 e 107, a possibilidade de duração de até cinco anos, podendo haver prorrogações sucessivas até o limite de 10 anos, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

O TCU ressalta ainda que o que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros. São exemplos de serviços de natureza contínua: vigilância, limpeza e conservação, manutenção elétrica, manutenção de elevadores, manutenção de veículos, dentre outros.

Diferentemente dos ajustes celebrados para serviços contínuos, as contratações com prazo determinado estão vinculadas ao intento pretendido, detêm, por isso, prazo estimado para a conclusão e estes poderão ser

⁸¹ TCU. **Licitações e contratos:** orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações. p. 772, 2010.

automaticamente prorrogados enquanto os objetivos não forem alcançados (Art. 111 da Lei nº 14.133/21).⁸²

O escopo do contrato estará consumado quando entregue o bem ou executado o serviço. A fixação do lapso temporal é relevante para que a Administração possa exigir do particular executante um mínimo de eficiência e celeridade necessário para a satisfação do interesse público.

Os contratos de execução instantânea impõem à parte o dever de realizar uma conduta específica e definida. Uma vez cumprida a obrigação, o contrato se exaure e nada mais pode ser exigido do contratante. Assim se passa, por exemplo, com o contrato de compra e venda à vista de um imóvel. Tão logo o vendedor promova a transmissão da coisa e o comprador liquida o preço, o contrato está exaurido.⁸³

Já no caso dos contratos de execução continuada impõem à parte o dever de realizar uma conduta que se renova ou se mantém no decurso do tempo. Não há uma conduta específica e definida cuja execução libere o devedor. O locador deve entregar o bem locado ao locatário e assegurar-lhe a integridade da posse durante o prazo previsto.

As avenças destinada a formalizar a prestação de serviços continuados, como visto, podem durar longos anos, dependendo das circunstâncias envolvidas. Nesse cenário, inviável para o acompanhamento da execução contratual aguardar o final do objeto para, então, colocar o tema em julgamento pelos Tribunais de Contas.

Diante disso, da pouca literatura e da ausência de padronização a respeito desses casos, de bom alvitre trazer à baila o julgamento da execução desses contratos por exercícios, do mesmo modo que é feito com as prestações de contas de repasses.

⁸² AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos:** teoria e jurisprudência. Prefácio: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Senado Federal - 4 ed. Atualizada de acordo com a Lei nº 14.133/2021. Brasília, 2021.

⁸³ ibid.

Para tanto a instituição do relatório de encerramento do exercício por parte da Fiscalização autorizaria a apreciação e julgamento daquele período pelo controle externo.

O julgamento desfavorável, em qualquer exercício, enseja melhorias para o período seguinte e, nos casos de reincidência, pode fundamentar até a rescisão contratual. Invariavelmente, a busca pelo interesse público é enaltecida em ambos os casos.

3.2.4 Prestações de contas dos ajustes com o terceiro setor

O Terceiro Setor compreende um conjunto de entidades privadas sem fins lucrativos que realizam atividades complementares às públicas, visando contribuir para solução de problemas sociais.

No Brasil, a denominação “Terceiro Setor” é utilizada para identificar as atividades da sociedade civil que não se enquadram na categoria das atividades estatais. É composto por associações e fundações, sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867/99 e organizações religiosas, denominadas de Organizações da Sociedade Civil – OSCs pela Lei nº 13.019/2014.⁸⁴

As entidades do Terceiro Setor são popularmente conhecidas como Organizações Não-Governamentais (ONGs), que podem ser qualificadas com título de “Organização Social” (OS), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), Título de Utilidade Pública, ou de Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS).

O processo de prestação de contas sempre requer um relatório de atividades de cada exercício financeiro e/ou um relatório de cumprimento do objeto dos instrumentos legais firmados com o Poder Público, demonstrativos contábeis acompanhados dos documentos com certificação digital, se for o

⁸⁴ MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria Geral da Administração:** Da Revolução Urbana à Revolução Digital. 3. ed., página 123 v. volume único. São Paulo: Atlas, 2002.

caso, e de uma declaração de autenticidade relativa a todas informações e documentos assinada pelo presidente da instituição. Todos os demonstrativos contábeis também devem ser assinados pelo contador responsável. A prestação de contas dos recursos públicos é o resultado da aplicação do dinheiro repassado através de convênios, termos de fomento, termo de colaboração, termo de parceria, contrato de gestão, contrato de repasses, contrato de prestação de serviços ou outros instrumentos legais congêneres sempre acompanhados do plano de trabalho.

Ressalte-se que os registros decorrentes de recursos financeiros recebidos, ou movimentados, para fim específico, devem ser feitos em conta própria, distinta das demais contas da entidade, com base na Interpretação Técnica Geral (ITG) 2002, aprovada pela Resolução nº 1409/2012, da lavra do Conselho Federal de Contabilidade⁸⁵

As receitas e as despesas devem ser apresentadas em contas separadas, de modo a facilitar a identificação de cada recurso recebido ou despesa realizada.

Fazer prestação de contas é provar, com documentos, informações e demais meios probatórios, a utilização do dinheiro pertencente à entidade privada sem fins lucrativos e do recurso estatal (dinheiro público) decorrente dos instrumentos legais firmados com o Poder Público pelos gestores das instituições. Por isso, é muito importante ficar atento desde o recebimento dos recursos financeiros e bens patrimoniais até o momento em que a prestação de contas será entregue e aprovada.

Em São Paulo os repasses realizados pelo Estado ou por Municípios (exceto quanto ao Município de São Paulo), bem como as prestações de contas relativas a contratos de gestão, convênios, termos de parceria, termos de colaboração, termos de fomento, auxílios, subvenções e contribuições, são encaminhados ao TCE/SP, juntamente com toda documentação descrita nas

⁸⁵ CFC. Resolução CFC nº 1.409/2012, publicada no DOU de 27 set. 2012. Disponível em: <<https://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao-cfc-1409-2012.htm>> Acesso em: 14 mar. 2024.

Instruções nº 01/2020⁸⁶. O acompanhamento da execução é realizado pela Fiscalização, inclusive com visitas *in loco*, sendo providenciada a elaboração ao término de cada ano do relatório de encerramento do exercício.

3.3 ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO

No âmbito interno dos órgãos públicos, o acompanhamento e fiscalização do contrato é instrumento em que o fiscal e o gestor dispõem para defender o objetivo da gestão de melhor servir ao público. Assim, é dever do agente responsável observar os detalhes do cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos.

Tal atividade garante ao administrador que o objeto do contrato seja entregue na qualidade, quantidade e tempo estabelecidos previamente no pacto firmado, conforme estabelece o art. 39 da Constituição Federal.

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.⁸⁷

⁸⁶ TCE/SP. **Instruções nº 01/2020** – Atualizadas pela Resolução nº 23/2022 – Vigente a partir de 16/12/2022. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/instrucao/instrucoes-012020-atualizadas-pela-resolucao-232022-vigente-partir-16122022>>. Acesso em 27 Abr. 2024.

⁸⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constitucional.htm>. Acesso em: 29 jan. 2024.

A execução do contrato deverá ser fiscalizada por representante da Administração, preferencialmente do setor que solicitou o objeto do ajuste. Nesse contexto, a Administração deve manter profissionais ou equipes de fiscalização do início das atividades até a entrega do escopo, eles devem ter experiência técnica, de modo a exercer corretamente o acompanhamento e controle do que foi avençado.

A Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/21 determina ao(s) responsável(is) pelo acompanhamento e fiscalização da execução do contrato que registrem todas as ocorrências verificadas no desempenho de suas atividades, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados (§ 1º do Art. 117).⁸⁸

De acordo com Hely Lopes Meirelles, o acompanhamento da execução contratual por parte do gestor envolve as ações de orientação, fiscalização, interdição, intervenção e aplicação de penalidades. Do que se pode empreender que, em cada uma dessas funções, o fiscal exerce função absolutamente relevante para a Administração Pública, o que lhe demanda capacitação e habilidade, de modo a que sua tarefa seja exercida a contento.⁸⁹

A fiscalização da execução contratual é obrigatória para todos os órgãos e entidades públicas. Não se insere na esfera de discricionariedade do gestor a decisão de fiscalizar ou não. A omissão frente a esse poder-dever é falta grave.

Acrescente-se, ainda, que, mesmo ante a contratação de terceiros para exercício da fiscalização, esta tarefa é de responsabilidade final do gestor/administrador, sendo o fiscal o representante da Administração, por isso ocupa posição de autoridade sobre o contratado e deve atuar em função da garantia de qualidade na execução contratual.

Dentre suas atribuições o servidor designado deve: a) identificar as necessidades a serem atendidas pela empresa contratada, no âmbito do contrato; b) redigir ou auxiliar o setor encarregado na redação de cláusulas

⁸⁸ BRASIL. Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021. **Lei de licitações e contratos administrativos**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 29 jan. 2024.

⁸⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

contratuais, tanto no contrato original quanto nos aditivos; c) exigir o cumprimento do contrato, observando o menor dos detalhes, tendo em mente que um contrato cumprido em quase 100% é, na verdade, um contrato descumprido; d) tomar providências com vistas ao ajuste ou à melhoria dos contratos; e e) acompanhar as ocorrências de execução, bem como proceder os registros escritos e promover a documentação.⁹⁰

A formação de vínculo de subordinação entre o órgão público e o contratado terceirizado, constitui-se em um dos problemas mais graves que podem surgir quando da terceirização de serviços, incorrendo, por vezes, em atos de corrupção. A subordinação, típica da relação laboral com vínculo empregatício, fica vedada quando ocorre a terceirização do serviço de fiscalização, caracterizando-se pelo exercício de poder por parte do contratante diretamente sobre o empregado terceirizado; não cabendo a característica da subordinação ao administrador.⁹¹

A fiscalização constitui parte importante na execução dos contratos, e seu exercício correto garante o cumprimento do pacto firmado com a Administração. As vistorias mal realizadas, por imperícia ou dolo do agente fiscalizador, podem conduzir diretamente ao prejuízo do interesse público.

Os danos provocados por uma fiscalização contratual deficiente são óbvios. Desperdício de recursos generalizado, perda de objeto, punições de servidores que poderiam ser evitadas e, mesmo, penalidades aplicadas desnecessariamente a boas empresas contratadas são apenas algumas das mazelas que resultam da ausência ou da insuficiência da atuação dos fiscais de contratos. Os responsáveis pela administração do erário devem estar cientes disto e a eles cabe incorporar à gestão dos órgãos e entidades que dirigem uma adequada cultura de fiscalização, na qual servidores especialmente designados e adequadamente capacitados conjuguem ao seu

⁹⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 de fev. 2024.

⁹¹ SAVI, FÉLIX A. K. VIEIRA; FONSECA, Luciane S. Os sistemas de controle interno: uma análise do perfil profissional do controlador das câmaras municipais da região metropolitana de Curitiba/PR. Revista do MPC-PR, 2020. Disponível em: <<https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/23>>. Acesso em: 19 mai. 2024.

conhecimento profissional a necessária postura quando do exercício da fiscalização de contratos administrativos.

No mesmo sentido segue a fiscalização exercida pelo controle externo. Nesse caso, nada melhor, para se destacar a importância da fiscalização da execução de contratos, do que trazer à colação casos práticos.

Vejamos que, por exemplo, uma Prefeitura contrata uma empresa para transportar alunos até escolas, ou faculdades, da cidade grande mais próxima. Na contratação é exigido, dentre outras coisas, que os veículos tenham, no máximo, seis anos da data de fabricação.

No entanto, o Tribunal de Contas constata que os transportes não atendem a idade limite requisitada no contrato e, além disso, verifica que a maioria está em mau estado de conservação e com mais de 15 anos de uso.

Em uma situação dessa é muito mais urgente gerar um alerta do controle externo para que a Prefeitura tome providências quanto a regularização da frota, do que se cobrar justificativas do porquê do transporte inadequado dos alunos.

Nesse caso, interessante realizar nova vistoria o quanto antes e, se for o caso, emitir novo alerta. Não se pode perder tempo, quando a execução coloca em risco aqueles que deveria atender.

Imagen 1: Notícia sobre renovação de frota do transporte escolar



Prefeitura de Vargem Grande Paulista renova frota do transporte escolar

© 18 DE AGOSTO DE 2023

[Compartilhar](#) [Tweetar](#) [Compartilhar](#)

Os alunos de Vargem Grande Paulista agora contam com mais segurança e conforto no trajeto até a escola. O prefeito Jósué Ramos anunciou a renovação da frota de ônibus escolar, que atende mais de 1500 alunos das escolas municipais e estaduais.

"Pela primeira vez na nossa história renovamos 100% a frota dos ônibus escolares, com veículos novos e totalmente acessíveis para garantir mais qualidade no atendimento, tanto dos estudantes das escolas municipais, quanto das estaduais que também são atendidos pela Prefeitura", disse o prefeito.

Fonte: Página da prefeitura na internet⁹²

Infelizmente, nem sempre os problemas são detectados.

Imagen 2: Reportagem sobre a morte de universitários em ônibus escolar

Notícia • Estadão / São Paulo

Ônibus com universitários bate e mata 18 em rodovia

Veículo na Mogi-Bertioga levava estudantes para a cidade de São Sebastião; outras 31 pessoas ficaram feridas, dizem bombeiros

Por Paula Felix, Fábio Lemos Lopes e Reginaldo Pupo

09/06/2016 | 01h24 • Atualização: 01/09/2023 | 18h19

Fonte: Jornal O Estado de São Paulo⁹³

⁹² VARGEM GRANDE PAULISTA/SP. Notícias, Secretaria da Educação. 18 ago. 2023. Disponível em <<https://www.vargemgrandepaulista.sp.gov.br/site/prefeitura-de-vargem-grande-paulista-renova-frota-do-transporte-escolar/>>. Acesso em 23 mai. 2024.

⁹³ O ESTADO DE SÃO PAULO, Notícia, São Paulo, 09 jun. 2016. Disponível em <<https://www.estadao.com.br/sao-paulo/onibus-com-universitarios-bate-e-mata-10-pessoas-no-litoral-de-sp/?current=6>>. Acesso em 23 mai. 2024.

No caso da Prefeitura de São Sebastião, o ônibus, contratado para levar estudantes para duas universidades em Mogi das Cruzes, bateu contra um rochedo na pista contrária e caiu num barranco, deixando 18 mortos e 31 feridos.

Segundo reportagem⁹⁴, laudo do instituto de criminalística concluiu que houve rompimento dos tambores do freio do coletivo.

A proprietária da empresa, Daniela de Carvalho Soares Figueiredo, e o gerente de manutenção da União do Litoral, Adriano André do Vale, foram indiciados pela Polícia Civil. O Ministério Público apontou, na ação, que houve pane no sistema de segurança do coletivo, e que os denunciados negligenciaram a manutenção do veículo.⁹⁵

Notória a deficiência na manutenção que deu causa a tragédia. Eventos similares são evitados com o acompanhamento da execução contratual em que é fiscalizado o cumprimento do cronograma de manutenção da frota.

Nesse cenário, é fundamental a agilidade na resolução dos problemas achados pelo controle externo.

Por esse motivo a instituição formal do alerta visa fornecer eficaz ferramenta ao relator para desburocratizar o processo de acompanhamento da execução contratual e, assim, fomentar a rapidez na correção das inconformidades levantadas.

⁹⁴ GLOBO.COM, G1 de Santos e Região, 08 jun. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2021/06/08/familias-aguardam-indenizacao-cinco-anos-apos-acidente-que-matou-17-estudantes-pesadelo.ghtml>>. Acesso em 23 mai. 2024.

⁹⁵ Ibid.

4 O ALERTA NO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL

Di Pietro⁹⁶ conceitua contrato administrativo como “os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público”. Do mesmo modo que as licitações, o contrato administrativo é regido pela Lei nº 14.133/2021.

Observando-se os contratos em geral, as normas contidas nesta mencionada lei se caracterizam como específicas, devendo-se aplicar subsidiariamente o Código Civil às normas gerais sobre contratos.

Nesse campo, convivemos com os riscos de as contratações não atingirem sua finalidade e, para prevenir tais infortúnios, foram criados mecanismos de acompanhamento.

O arcabouço legal, no entanto, não chega ao alerta no âmbito da execução dos contratos e, sem respaldo na norma, o aviso é preterido ou transformado em notificações.

No curso da execução dos ajustes, as notificações, por sua vez, ensejam prazo para a apresentação de defesa, o que acaba prejudicando a solução de continuidade do acompanhamento.

Por outro lado, sem tamanha burocracia, a emissão do alerta dá oportunidade para que os interessados providenciem as devidas correções das impropriedades levantadas pela auditoria.

Como se percebe, melhor do que a custosa produção de justificativas, o alerta colabora para a reparação das falhas, que facilmente serão verificadas na inspeção subsequente.

Ademais, a instituição formal do alerta revigora o instituto da notificação, que se aplicado após a apresentação dos termos de recebimento, ou do relatório de encerramento de exercício, visa colher explicações, inclusive, do

⁹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 295. 2017.

porquê não foram corrigidas as máculas após a recepção dos alertas no curso da execução.

Como já mencionado, a Constituição confere à Administração poder para fiscalizar a execução dos ajustes de seu interesse, fazendo seu representante laudar todas as ocorrências sobre o assunto. O registro resultante da fiscalização deve fornecer informações sobre a regularização das faltas ou defeitos observados, bem como, solicitar ao gestor qualquer decisão que ultrapasse sua competência.⁹⁷

À Administração Pública cabe a prerrogativa de aplicação de sanções ao contratado que cometa erros ou falhas durante a execução do contrato. Tais sanções estão previstas em lei e permitem a punição do inadimplente de forma direta, sem ser necessário autorização judicial.⁹⁸

No que tange à fiscalização exercida pelo TCE/SP, a proposta deste estudo é a instituição protocolar destes avisos durante a execução contratual que, em forma de “Alertas”, terão a finalidade de identificar as não conformidades e provocar a correção dos apontamentos de maneira breve e sem burocracia.

À vista disso, de grande utilidade observarmos o sucesso dos alertas, do controle externo, no âmbito da execução do orçamento e que são fundamentados em dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.1 OS ALERTAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF

Visando manter o equilíbrio fiscal, a Constituição Federal dispõe, em seu art. 169, que as despesas públicas não poderão exceder os limites

⁹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 315, 2017.

⁹⁸ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**.16 ed. rev. e atual., São Paulo: Método, p. 403. 2008.

estabelecidos em lei complementar. Ocorre que, apesar da previsão constitucional, a lei complementar ainda não havia sido criada, a falta de controle das contas públicas estava cada vez mais exagerada e, em muitos casos, a despesa com pessoal chegava a passar da própria receita corrente líquida anual.

Deste modo, foi sancionada a Lei complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que passou a estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, dentre outras providências. Das principais regulamentações trazidas pela LRF, destaca-se a previsão de três limites constitucionais para gastos com pessoal (global, prudencial e de alerta).

O conceito das despesas com pessoal foi trazido pelo art. 18 da LRF, enquadrado o limite total com pessoal como

o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.⁹⁹

Neste sentido, pode-se entender como despesa com pessoal os dispêndios descritos no art. 18 da LRF, bem como, os gastos classificados como “outras despesas com pessoal”, onde podem ser incluídos custos com terceirização de mão de obra, desde que os terceirizados tenham sido contratados em substituição a servidores e empregados públicos, conforme previsão do §1º do art. 18.

⁹⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 de fev. 2024.

Além disso, conforme imposição dos §§1º e 2º do art. 19 da LRF, devem ser excluídos do cálculo as seguintes despesas:

- a) indenização por demissão de servidores ou empregados;
- b) incentivos à demissão voluntária;
- c) derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- d) decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- e) com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº19;
- f) com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, da compensação financeira de que trata o§ 9º do art. 201 da Constituição e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu *superávit* financeiro. As despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.¹⁰⁰

Dessa forma, a LRF impôs um limite global para despesa com pessoal, dispondo que os gastos com pessoal não podem exceder o percentual global de 60% da receita corrente líquida – RCL (art. 19, III). Deste montante, 6% do percentual global é atribuído ao poder legislativo (art. 20, Inciso III, alínea “a”) enquanto 54% do percentual global (art. 20, Inciso III, alínea “b”) é atribuído ao poder executivo.

Para fins de cálculo dos limites constitucionais, nos termos do art. 2º da LRF, entende-se como RCL o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, com as seguintes deduções:

¹⁰⁰ BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 4 de mai. de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 fev. 2024.

- a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.¹⁰¹

O §1º. do art. 2º dispõe ainda que serão computados os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que demanda que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação. No caso dos Municípios, o montante deve ser de no mínimo 25% da receita resultante de impostos.

No caso de Municípios com mais de 50 mil habitantes, a verificação do cumprimento dos limites de despesa com pessoal deve ser feita quadrimensralmente, através de consulta às publicações dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF, e, para os casos de municípios com menos de 50 mil habitantes, a conferência ocorre de forma semestral (art. 62, II). O descumprimento do prazo de publicação do RGF impede que o ente receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito – exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária – até que a situação seja regularizada.

Conforme previsão do Princípio do art. 23 da LRF, ultrapassados os

¹⁰¹ BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 4 de mai. de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 fev. 2024.

limites, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.¹⁰²

Note-se que a LRF também estipula limites de alerta. O “limite de alerta” pode ser entendido como uma cautela trazida pelo legislador em benefício do equilíbrio das contas da Gestão Fiscal, determinando que os controles externos – por meio do Tribunal de contas, da câmara municipal e do Ministério Público – fiscalizem e alertem o Gestor quando os gastos com pessoal estiverem próximos ao limite prudencial.¹⁰³

Pode-se considerar fora do limite de alerta o Poder ou órgão com limite global superior a 90%. Desse modo, o valor global, é descriminado em 48,60% para o Poder Executivo em e 5,40% para o Poder Legislativo e, para o limite total de alerta, o percentual de 54,00%

O descumprimento dos limites de alerta não enseja em penalidades, já que se trata de uma forma de prevenção para que os Poderes e órgãos consigam conter gastos e não ultrapassem o limite prudencial, limite este que enseja consequências fiscais.

No caso do controle orçamentário a LRF, estabelece obrigatoriedade para os Tribunais de Contas alertarem os jurisdicionados quando forem verificadas situações que possam levar a irregularidades, nos termos do § 1º do art. 59 da norma:

Art. 59, § 1º estabelece a obrigatoriedade de que os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos jurisdicionados, quando forem constatadas situações que possam levar a algumas irregularidades, como: ao não cumprimento das Metas Fiscais estabelecidas; a uma excessiva despesa com pessoal (considerados ativos, inativos e pensionistas); ou a um alto nível de comprometimento financeiro, em virtude do montante da dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito ou

¹⁰² BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 4 de mai. de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 fev. 2024.

¹⁰³ Idem

concessões de garantias.¹⁰⁴

Dessa maneira, por força da LRF os Tribunais de Contas emitirão alertas direcionados aos Poderes ou órgãos quando constatarem que o montante da despesa total com pessoal tenha ultrapassado 90% do limite. Em atendimento a esse dispositivo legal, os tribunais de contas passaram a alertar os municípios que alcancem 90,01% e 95% do limite de 54% da receita corrente líquida (RCL), determinado como “limite de alerta”; assim como implica na emissão de alertar aos municípios cujos gasto estiverem entre 95,01% e 100%, o denominado “limite prudencial de gastos com pessoal”

O limite de alerta estabelece que se a despesa total com pessoal exceder a 90% do limite o Poder ou órgão sofrerá algumas vedações (Parágrafo único do art. 22 da LRF). Para aqueles que ultrapassam 100% do limite, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal impõem limitações. De acordo com a LRF, ficam impedidas as seguintes medidas:

- a) concessão de vantagens, aumentos, reajuste ou adequações de remuneração a qualquer título;
- b) criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal, ressalvada reposição de aposentadoria ou falecimento de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança; e contratação de hora extra, ressalvadas as exceções constitucionais.¹⁰⁵

Além das vedações da LRF, a Constituição impõe a redução do gasto com pessoal. Nos parágrafos 3º e 4º do art. 169, a Carta determina que o

¹⁰⁴ BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 4 de mai. de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 fev. 2024.

¹⁰⁵ Ibid.

Poder Executivo deverá reduzir em, pelo menos, 20% os gastos com comissionados e funções de confiança.

Dessa maneira, o alerta gerado em função da LRF visa a informar sobre o andamento de metas, a situação de adequação aos limites de responsabilidade fiscal e outras obrigações legais, bem como dar ciência de situações relevantes, constatadas nas análises das equipes técnicas do controle externo.

Dentro da periodicidade fixada pela LRF, no Estado de São Paulo, o Tribunal de Contas analisa, por meio do Sistema AUDESP, os dados contábeis recebidos eletronicamente de cada Prefeitura ou órgão para, ao final, identificar se é o caso da emissão dos alertas previstos.

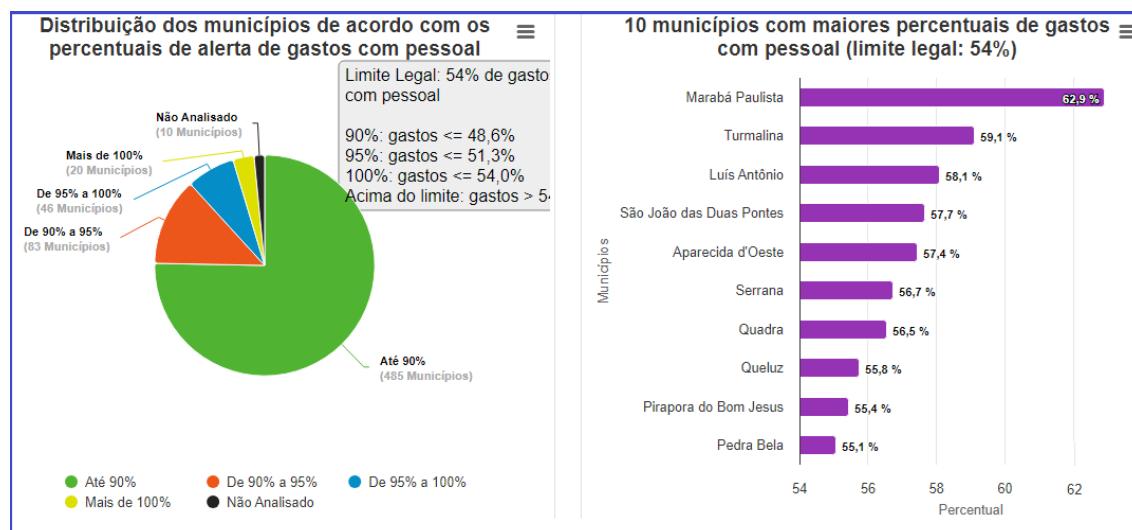
Em comunicados da presidência, publicados no Diário Oficial do Estado, são informados os municípios alertados e, ainda, aqueles cuja análise não resultou alerta, bem como os que não foram examinados por não terem enviado as informações necessárias.

Sobre o assunto o TCE/SP criou o Visor – Visão Social de Relatórios de Alertas, plataforma gráfica destinada a ajudar a compreensão dos alertas emitidos e classificar as prefeituras pela incidência e variedade dos avisos recebidos.

A experiência com a plataforma fornece uma gama de possibilidades para a análise comparativa de dados por meio de tabelas e gráficos, como demonstrado nos quadros seguintes.

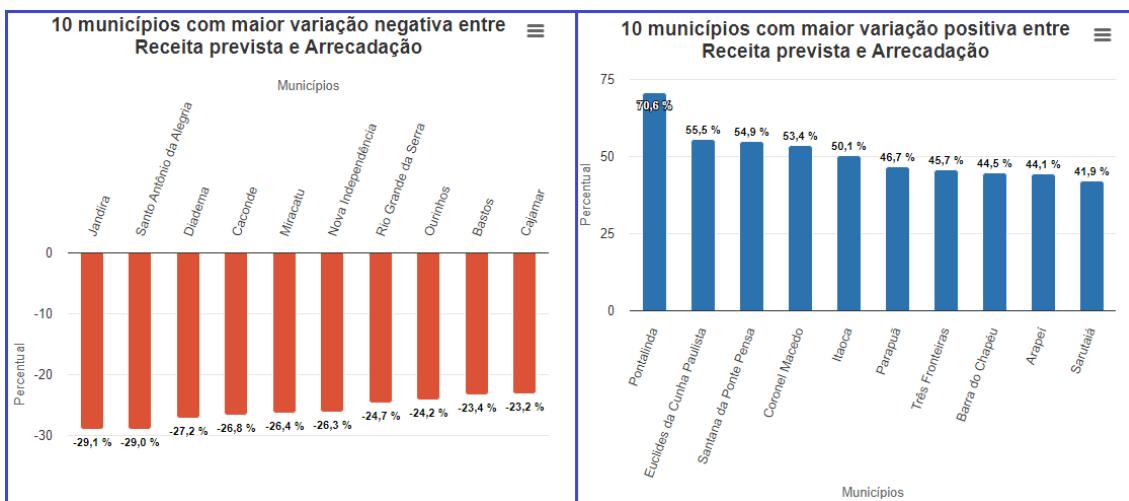
Quadro 7: Dados sobre os Alertas da LRF**Fonte:** TCE/SP -

<https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AVisor%3AVisorPt2%3AVisor.wcdf/generatedContent>

Quadro 8: Gráficos sobre os Alertas da LRF**Fonte:** TCE/SP -

<https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AVisor%3AVisorPt2%3AVisor.wcdf/generatedContent>

Quadro 9: Gráficos sobre a variação entre receita prevista e arrecadação



Fonte: TCE/SP -

<https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AVisor%3AVisorPt2%3Avisor.wcdf/generatedContent>

Como demonstrado, os alertas fundamentados na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal são modelos de como a atuação do controle externo pode motivar a correção de falhas no curso da execução orçamentária. Por certo, tal experiência virtuosa pode servir de arquétipo para os alertas no curso da execução contratual.

4.2 A INSTITUIÇÃO FORMAL DO ALERTA NO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL: MOTIVAÇÕES E RESULTADOS

Análogo ao alerta inserido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto a execução orçamentária, a possibilidade de emissão de alertas durante a consecução dos contratos tem espírito preventivo-pedagógico e se contrapõe a qualquer medida sancionadora.

A iniciativa tem, ainda, o potencial de evitar o retrabalho, diminuir gastos, coibir desvios, frustrar atos de corrupção, dentre outros. Nesse profícuo

cenário, em favor dos contratados, a restauração precoce pode até impedir o acionamento da garantia contratual.

No tocante à proteção do interesse público, se constatada irregularidade, a Administração pode exigir do contratado o depósito de garantia para execução da avença, conforme a natureza do objeto, o prazo da contratação, o valor envolvido, os riscos identificados, dentre outros critérios que urgiram a necessidade de uma garantia.

No entendimento de Joel de Menezes Niebuhr, a Administração poderá, por meio de garantia contratual, assegurar o cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado e, nessa esteira, aponta alguns exemplos de ajustes que demandam garantia de execução contratual, como: a) contratações com valores elevados; b) serviços de natureza continuada, especialmente aqueles com dedicação exclusiva de mão de obra; obras e serviços de engenharia; e c) os fornecimentos parcelados por longos períodos.

Na apuração das ilegalidades, em casos da execução contratual, a atuação do Tribunal de Contas mostra-se inestimável, porque além de apontar as faltas e desconformidades, pode requisitar documentos e promover a apuração do ocorrido para, ao final, julgar os atos dos responsáveis e, ainda, tem competência para decretar a irregularidade da execução, aplicar multas e determinar a devolução de valores ao erário, se for o caso.

Desse modo, além das atribuições inerentes ao controle externo, o art. 31 da Constituição Federal estabelece que

O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, devendo ser exercido pelo gestor do contrato, que poderá ser auxiliado pelo fiscal técnico e fiscal administrativo do contrato.¹⁰⁶

¹⁰⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 de fev. 2024.

Nesse contexto, o controle interno, exerce importante papel como fiscal e consultor da Administração. Ainda que não tenham poder vinculante, é inegável que seus relatórios e pareceres bem fundamentados, acabam por preservar efetivamente o interesse público.

No entanto, não julgam os atos e como fazem parte da Administração muitas vezes não gozam de plena autonomia.

De outra sorte, a emissão do alerta pelo controle externo propicia ao gestor uma visão extrínseca, qualificada e independente do andamento da execução e que pode antecipar medidas corretivas e, com isso, preservar o objetivo tratado e evitar gastos desnecessários.

Os alertas da LRF acarretam uma série de obrigações para que os índices retornem para o limite prudencial aceitável. Da mesma forma, no âmbito da execução contratual, o alertado pode voltar sua atenção e esforços para resolver os fatos geradores do aviso, sem entraves ou providências adicionais. Dessa maneira, pode-se agilizar a próxima vistoria com vistas a registrar as providências adotadas para a solução do problema.

Quanto maior a presença do controle externo, no acompanhamento dos contratos, menor a possibilidade de que os erros se avolumem. Desse modo, evita-se o efeito “bola de neve” onde fatos e comportamentos impróprios crescem nas sombras e geram consequências devastadoras para os envolvidos e para a população.

Por outro lado, quando as falhas são detectadas no início, são mais fáceis de resolver e, nesse ponto, a Fiscalização se torna “parceira” na busca do resultado por meio da ferramenta prática e rápida do alerta.

Isto posto, sem descuidar-se da notória relevância do princípio da ampla defesa e do contraditório, muito mais importante para a Administração e para o TCE/SP é cumprimento do que foi idealizado e contratado pelo gestor em atendimento aos anseios da população.

4.3 AS DIFERENÇAS ENTRE “ALERTA” E “NOTIFICAÇÃO”

Para compreensão do presente estudo é necessário pontuar, primeiro, as diferenças entre as notificações da Administração para a empresa contratada e as notificações do controle externo para os responsáveis pelo ajuste.

Quanto às comunicações entre as partes, de acordo com Meirelles¹⁰⁷, o acompanhamento do contrato administrativo é a garantia de que o objeto do contrato – produto ou serviço – seja entregue da forma definida em documento. Deste modo, para que haja gerenciamento correto dos gastos e contratações, faz-se necessário que tais contratos sejam realizados dentro de limites legais, sendo a informalidade excluída do processo. O autor ainda aponta que “existem fases que integram o acompanhamento da execução do contrato pelo representante da Administração”.¹⁰⁸ E elenca:

- a) Orientação: estabelece normas e diretrizes, promove e recebe informações sobre a execução contratual;
- b) Fiscalização: verifica o material utilizado e a forma de execução do objeto do contrato, além de confirmar o cumprimento das obrigações em seu aspecto técnico e prazos de realização;
- c) Interdição: consiste na paralisação da execução do objeto contratado tendo em vista estar a execução em desacordo com o estabelecido documentalmente;
- d) Intervenção: a Administração assume a execução do contrato;
- e) Aplicação de Penalidades: verificação do não-cumprimento das especificações do contrato.

Deste modo, a função exercida pelo fiscal deve ser realizada a contento, exigindo capacitação e habilidade técnica, o que garante o sucesso de sua atuação e a realização dos anseios da sociedade. Como apontado anteriormente, o fiscal deve ser organizado e reunir conhecimento jurídico, do escopo e estar ciente do processo que deu origem a avença.

¹⁰⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Llicitação e contrato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

¹⁰⁸ *ibid.*

Ante a identificação de falhas, em quaisquer das etapas apontadas acima, cabe ao fiscal, a emissão de notificação, que consiste em uma comunicação formal ao contratado após a instauração e conclusão do processo administrativo, informando o descumprimento da obrigação legal assumida, cláusula contratual ou falha na execução do serviço ou fornecimento. A notificação obriga a correção das impropriedades e avisa da possível aplicação de sanção prevista em lei. Essa notificação é de suma importância para fundamentar a aplicação das penas cabíveis, caso persista o descumprimento do contrato.

A notificação é determinante no processo administrativo, considerando-se que, a sua ausência pode embasar o cerceamento do direito de defesa do contratado. Sobre o tema a Lei 9.874/99 obriga a Administração a informar, por carta ou publicação, as partes interessadas.

CAPÍTULO IX DA COMUNICAÇÃO DOS ATOS

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

[...]

- 3º A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.
- 4º No caso de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação deve ser efetuada por meio de publicação oficial.
- 5º As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade.¹⁰⁹

¹⁰⁹ BRASIL. **Emenda Constitucional n.19**, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre Princípios e Normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 3 mar. 2024.

Em contrapartida as comunicações entre o controle externo e os responsáveis pela contratação não detêm a mesma finalidade. Nesses casos, mais do que buscar razão entre as partes, as mensagens perseguem o interesse público.

Daí é preciso distinguir os efeitos da expedição de uma notificação do Tribunal de Contas e as consequências da emissão de um alerta pela mesma Instituição.

Assim como na relação entre contratante e contratada, a notificação de uma irregularidade enseja o exercício do contraditório, da ampla defesa. No curso da execução de uma avença, se a finalidade do controle externo é o alcance do objeto do contrato da melhor forma possível (com economicidade e efetividade), a notificação não é o melhor caminho.

No desdobramento de uma notificação do controle externo a Origem, geralmente, vai empenhar mais esforços para se justificar, perante a Corte de Contas, do que efetivamente resolver o motivo do apontamento. Onerar o jurisdicionado em diversos momentos da execução não colabora com o resultado e, ainda, tumultua a instrução do processo.

Considere-se, ainda, que os alertas, em oposição às notificações usuais, garantem agilidade no aperfeiçoamento do rumo da execução contratual. Isso porque, as notificações conduzem o processo à obrigação, imprópria nesse momento da instrução, da apresentação de defesa quanto às irregularidades assinaladas.

Essa providência, de relevância para responsáveis da Administração, não favorece a correção de curso, mas a discussão inoportuna do tema, envolvendo-se, eventualmente, a contratação de bancas de juristas para a elaboração de justificativas que, na verdade, não ajudam para a obtenção do bem ou serviço perseguido.

Frise-se que, enquanto os esclarecimentos da origem não forem apreciados pelo relator, o processo não retorna para a fiscalização, o que, na prática, trava o acompanhamento da execução pelo controle externo.

O tempo adequado para a notificação e apresentação da defesa ocorre após a conclusão do objeto, com a devida elaboração dos termos de

recebimento provisório e definitivo.

Nessa oportunidade, se restarem máculas apontadas nas vistorias, será apropriada a apresentação de esclarecimentos quanto ao não atendimento aos alertas emitidos.

Como dito, os entraves gerados pelas notificações antes do término da vigência, incluem a interrupção das vistorias. Ocasionalmente tal paralisação perdura até depois da entrega insatisfatória do objeto, em prejuízo de difícil e gravosa reparação para a sociedade.

Em contrapartida, a figura do alerta desata esse nó, visto que sinaliza para a Administração que, no entendimento do controle externo, existe uma falha e que medidas precisam ser adotadas para a correção. Além disso, o jurisdicionado sabe que o acompanhamento continua e que, se nada for feito, novos alertas virão.

A alteração da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado – Lei Complementar nº 709/93 para incluir nas competências da Corte a emissão de alerta no campo do acompanhamento da execução contratual trará fundamentação e, mais do que isso, a resolução de entrave que faz a tramitação de processos dessa natureza tomarem excessivo tempo e, em muitos casos, sem a efetividade alvo do interesse público.

4.4 A IMPORTÂNCIA DO ALERTA NO PROCESSO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo passa por constantes evoluções no tocante às auditorias operacionais voltadas à fiscalização das contratações públicas. Não mais se atendo, exclusivamente, à verificação do objeto ajustado depois de encerrado; mas passando a atuar durante a execução da avença, com vistas a melhor aplicação dos valores do orçamento público. Nesse sentido o Conselheiro Antonio Roque Citadini afirma que:

É o Tribunal auditando o ‘hoje’. Esta mudança objetiva não só irá ajudar o Administrador a corrigir os rumos de suas ações, mas, também, em casos concretos, permitir-lhe sanar, a tempo, irregularidades detectadas pela fiscalização.¹¹⁰

Sobre as mudanças na forma de fiscalizar, Citadini afirma que:

[...] o acompanhamento da execução tem relatórios periódicos, os quais permitem detectar eventuais irregularidades, situação em que o Conselheiro Relator fixará prazo para sua regularização, o que possibilita a correção de rumos, e, sem dúvida economia de recursos.¹¹¹

Importante notar, deste modo, como as novas tecnologias e a velocidade com que as informações são coletadas e difundidas, começam a influenciar na forma de atuação dos tribunais de contas. Já não se faz mais necessário – e nem é justificável –, permitir que sejam realizadas despesas desnecessárias na execução dos objetos de contrato, ferindo o bem-estar dos cidadãos e causando perdas irreparáveis aos organismos responsáveis por garantir a atenção aos anseios da população.

Já não se justifica permitir que um serviço defeituoso continue a ser executado de forma imperfeita e deletéria, visto que é possível prever os efeitos desta prestação de serviços ou oferta de bens no erário.

A emissão de alerta, se validado pela legislação de regência da Corte de Contas Paulista, inova as ferramentas de controle, evolui a fiscalização do pretérito para o presente e, ainda, dá “poderes” para transformação do futuro, não só dos jurisdicionados, mas também do próprio Tribunal de Contas.

¹¹⁰ CITADINI, Antônio Roque. **O controle externo da Administração Pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995. Disponível em < <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/auditando-hoje> >. Acessado em 27 jan. 2024.

¹¹¹ ibid.

A otimização do mecanismo visa a agilizar o andamento dos processos e aumentar a eficiência deste importante órgão do controle externo estadual que, a cada aperfeiçoamento, concorre decisivamente para a escorreita aplicação dos recursos públicos.

5 ESTUDO DE CASO: A EFETIVIDADE DO SISTEMA DE ALERTAS NO CURSO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL FRENTE AO USUAL SISTEMA DE NOTIFICAÇÕES NO TCE/SP (2019 – 2022)

Na transição dos processos físicos para os eletrônicos os exames do acompanhamento da execução contratual alcançaram a independência, no TCE/SP, em relação a apreciação das licitações e dos contratos. Foi nessa oportunidade, já com numeração própria que passaram a ganhar especial atenção por parte dos servidores que, antes, os viam como encarte do principal.

Na sequência, ainda que vinculado ao principal, o acompanhamento passou a ter mais destaque, tanto que, de vez em quando, até é julgado isoladamente.

Não é por acaso o aumento da notoriedade desse tipo de exame, posto que, em matéria de processo, nenhum outro representa mais a fiscalização operacional, a verificação concomitante ou a auditoria de resultado.

Esse é o futuro para a efetividade dos serviços públicos. Um futuro em que a participação no resultado positivo é dever e mérito de todos envolvidos, sejam eles os gestores que idealizaram a política pública, os responsáveis pela contratação, as empresas que realizaram o objeto e, também, os órgãos de controle que alertaram sobre as “pedras no caminho”.

5.1 OBJETIVOS

Entre as dificuldades para se aumentar a efetividade do controle externo destaca-se o excesso de burocracia. Os trâmites processuais, por vezes, prejudicam a fluidez dos autos que, não raramente, se acumulam em vão, em setores cada vez mais sobrecarregados. Por outro lado, as fiscalizações *in loco* ficam prejudicadas enquanto os responsáveis da Origem são instados a expor seus argumentos em momentos inadequados da instrução.

Com efeito, enquanto as partes não apresentarem suas justificativas em

atendimento às notificações, o processo permanece com o relator e isso impede que sejam feitas novas vistorias no bojo do acompanhamento da execução contratual.

Menos visitas acarretam perda de efetividade das ações do controle externo. Em contrapartida, os alertas, não demandam respostas ou justificativas da Administração fiscalizada, e sim, reclamam providências para a análise dos apontamentos do alerta e, se for o caso, o realinhamento da consumação do objeto contratado.

Nesse sentido, caso acreditem não ser necessário atender os citados alertas, os responsáveis poderão apresentar esclarecimentos com a notificação após o encerramento da avença.

Na fiscalização de conformidade, a posteriori, o fluxo tortuoso dos processos vai, no máximo, procrastinar as decisões em prejuízo, somente, da aplicação de responsabilidades. Já quanto à auditoria operacional, especialmente no tocante ao acompanhamento da efetivação dos contratos, qualquer ato protelatório tem potencial de interferir negativamente no resultado esperado com a execução do objeto.

Por esse motivo, esta seção visa a identificar o cenário em que se encontram os julgamentos do acompanhamento da execução contratual no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, avaliando a inclusão de tantos alertas quanto necessário para possibilitar, aos jurisdicionados, a correção das falhas reveladas, antes do final da vigência do ajuste, de forma que o objeto pretendido pela Administração seja alcançado, o interesse coletivo atendido e a regularidade do processo, bem como a efetividade da gestão, sejam reconhecidas pela Corte de Contas.

A instituição formal do alerta pelo controle externo, durante a vigência dos contratos, visa, também, destacar a importância da auditoria operacional por meio do acompanhamento da consecução dos pactos celebrados com a Administração, onde a interferência legítima da fiscalização externa tende a colaborar com os órgãos contratantes na medida em que, sem questionar o poder discricionário do gestor, contribui para que tudo que foi contratado seja entregue da maneira como planejado e em benefício do interesse coletivo.

Isto posto, o estudo ambiciona propor o acréscimo do inciso XXX ao art. 2º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado – Lei Complementar nº 709/93 para formalizar, como competência da Egrégia Corte, a emissão de alerta ao órgão ou entidade para que corrija inconformidades no âmbito da execução contratual.

5.2 METODOLOGIA

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no período de 2019 a 2022, julgou 2109 processos de acompanhamento da execução. Desses, 1073 foram alvo de decisões monocráticas e outros 1036 seguiram para apreciação das Colendas Primeira e Segunda Câmaras, onde se sujeitaram a decisões colegiadas.

Sem desqualificar as sentenças dos julgadores singulares, a presente análise optou por se debruçar sobre os processos de maior relevância que, por esse motivo, são de competência originária das mencionadas Câmaras. Logo, a pesquisa dos julgados do TCE/SP, sobre o acompanhamento da execução contratual, foi realizada, essencialmente, na análise dos dados abertos, incluídos nos registros de jurisprudência da Corte de Contas, e disponíveis no site da instituição <<https://www.tce.sp.gov.br/>>.

Primeiramente, já na busca avançada da pesquisa jurisprudencial, foram selecionados os documentos do tipo relatório/ voto (decisões colegiadas), da matéria acompanhamento da execução contratual, por exercício (2019, 2020, 2021 e 2022), com a data de publicação até 31/12/2023.

Dessa forma, como mencionado, foram identificados 1036 processos, sobre acompanhamento da execução contratual, com decisões colegiadas das duas câmaras existentes no TCE/SP. Do universo identificado foram separados para análise 105 processos, perfazendo uma amostra de 10,1% do todo.

A pesquisa utilizou como critério de separação, dentro de cada período, a classificação pela data de autuação do processo, selecionando os primeiros que entraram no sistema eletrônico (e-tcesp) nos exercícios.

No exame dos autos escolhidos foram observados os seguintes aspectos:

- a) Número do processo no TCE/SP
- b) O objeto da contratação
- c) O julgamento em conjunto com outras matérias
- d) A existência de apontamentos da fiscalização
- e) A emissão de alertas
- f) A publicação de notificações para apresentação de justificativas
- g) A apreciação de pedido de prorrogação de prazo para apresentação de defesa
- h) A identificação de mais de uma notificação para juntada de esclarecimentos
- i) O resultado do julgamento

Da efetivação da pesquisa foram produzidas tabelas, em *Excel*, para representar cada ciclo, sendo que para o ano de 2019, por exemplo, foram selecionados 31 processos de acompanhamento da execução contratual, ficando a tabela configurada da seguinte maneira:

Tabela 1: Acompanhamento de Execução Contratual, 2019

2019										
ordem	Nº do Processo	Assunto	em conjunto com outros assuntos	apontamentos	alerta	notificação	dilação de prazo	2ª notificação	resultado	
1	268/989/19	SV Médicos	sim	sim	não	sim	sim	sim	conhecida	
2	828/989/19	Vale Refeição	sim	não	não	não	não	não	conhecida	
3	1931/989/19	Sv de Coleta de Lixo	sim	sim	não	sim	não	não	irregular	
4	2134/989/19	Obras	sim	sim	não	sim	sim	não	conhecida	
5	2223/989/19	Merenda	sim	não	não	não	não	não	regular	
6	5842/989/19	Sv Informática	sim	sim	não	não	não	não	conhecida	
7	5827/989/19	Sv Informática	sim	não	não	não	não	não	conhecida	
8	5839/989/19	Iluminação Pública	sim	não	não	não	não	não	conhecida	
9	5818/989/19	Aquisição Informática	sim	não	não	não	não	não	regular	
10	5824/989/19	Sv Informática	sim	não	não	não	não	não	conhecida	
11	6121/989/19	Alimentação	sim	sim	não	sim	não	não	conhecida	
12	6313/989/19	Sv de Coleta de Lixo	sim	sim	sim	sim	não	não	irregular	
13	6455/989/19	Merenda	sim	sim	não	sim	não	sim	conhecida	
14	6580/989/19	Sv de Publicidade	não	sim	não	sim	não	sim	conhecida	
15	6873/989/19	Transporte Escolar	RO	sim	não	não	não	não	Provimento parcial	
16	6863/989/19	Transporte Escolar	sim	sim	não	sim	sim	sim	irregular	
17	7419/989/19	Obras	sim	não	não	não	não	não	conhecida	
18	7445/989/19	Sv Adm Escolas	não	sim	não	sim	sim	sim	conhecida	
19	7458/989/19	Aquisição de Ônibus escolares	sim	sim	não	sim	sim	sim	irregular	
20	7627/989/19	Aquisição de suprimento	sim	não	não	não	não	não	conhecida	
21	7646/989/19	Obras	sim	sim	não	sim	não	não	conhecida	
22	7765/989/19	Merenda	RO	sim	não	sim	não	não	Provimento	
23	7759/989/19	Aquisição de suprimento	sim	não	não	não	não	não	conhecida	
24	7968/989/19	Aquisição de equipamento	sim	não	não	sim	não	não	regular	
25	8025/989/19	Obras	sim	não	não	sim	não	sim	irregular	
26	8298/989/19	Manutenção de trens	sim	não	não	não	não	não	conhecida	
27	8304/989/19	Assessoria de Imprensa	sim	não	não	não	não	não	conhecida	
28	8346/989/19	Merenda	não	sim	não	sim	não	não	irregular	
	8350/989/19									
	8342/989/19									
29	8569.989.19	Sv de Coleta de Lixo	não	sim	não	sim	sim	sim	irregular	
30	8535.989.19	Merenda	não	sim	não	sim	sim	sim	irregular	
31	8908.989.19	Obras	sim	sim	sim	sim	não	não	irregular	

Fonte: Elaboração própria com base em dados abertos da jurisprudência do TCE/SP¹¹²

Da mesma forma foi feito para os exercícios seguintes de 2020, 2021 e 2022:

¹¹² TCE/SP. Pesquisa de Jurisprudência, Exercício de 2019. Disponível em: <. Acesso em: 26 mai. 2024</p>

Tabela 2: Acompanhamento de Execução Contratual, 2020

2020									
ordem	Nº do Processo	Assunto	em conjunto com outros assuntos	apontamentos	alerta	notificação	dilação de prazo	2ª notificação	resultado
1	1470/989/20	Sv de Publicidade	sim	sim	sim	não	não	não	conhecida
2	1598/989/20	Sv de Ambulância	sim	não	não	não	não	não	conhecida
3	2289/989/20	Aterro Sanitário	sim	sim	não	sim	não	não	irregular
4	2469/989/20	Obras	sim	sim	não	sim	não	não	conhecida
5	6024/989/20	SV Técnicos	sim	sim	não	sim	não	não	regularidade
6	7387/989/20	Locação de Caminhões	sim	sim	sim	não	não	não	regularidade
7	7546/989/20	Obras	não	sim	não	sim	sim	sim	irregular
8	7608/989/20	Sv Informática	sim	não	não	não	não	não	conhecida
9	8432/989/20	Locação equipamentos educação	não	sim	não	sim	sim	sim	conhecida
10	8621.989.20	Obra	sim	sim	sim	sim	sim	sim	conhecida
11	8660.989.20	Locação de VTR	sim	não	não	não	não	não	conhecida
12	9185.989.20	Sv de Limpeza	não	não	não	não	não	não	conhecida
13	9208.989.20	Obra - Reforma	sim	sim	não	sim	não	não	conhecida
14	9263.989.20	Obra	não	sim	não	sim	sim	sim	irregular
15	9497.989.20	Sv de Coleta de Lixo	sim	sim	não	sim	não	não	irregular
16	10190.989.20	Merenda	não	não	não	não	não	não	conhecida
17	10373.989.20	Sv de Informática	sim	não	não	não	não	não	conhecida
18	10359.989.20	Obra	não	sim	não	sim	não	não	conhecida
19	10424.989.20	Serviços e Produtos	sim	não	não	não	não	não	conhecida
20	10473.989.20	Serviços	sim	não	não	não	não	não	conhecida
21	10594.989.20	Merenda	sim	não	não	não	não	não	prejudicada
22	10719.989.20	Obra - Reforma	sim	não	não	não	não	não	conhecida
23	11084.989.20	Material Escolar	sim	não	não	não	não	não	conhecida
24	11085.989.20		sim	não	não	não	não	não	conhecida
25	11091.989.20	Material Escolar	sim	não	não	sim	não	não	irregular
26	11263.989.20	Serviços	sim	sim	não	sim	não	não	irregular
27	11534.989.20	obras - asfalto	não	sim	não	sim	não	não	conhecida
28	11603.989.20	combustível	sim	não	não	não	não	não	regular
	11577.989.20	Serviços Médicos	sim	sim	sim	não	não	não	conhecida
	11683.989.20	Sv Informática		sim		sim			Não foi julgado o AEC
29	11657.989.20	Material Escolar	sim	sim	não	sim	sim	não	conhecida
30	11752.989.20	Aquisição de sistema	sim	sim	não	sim	não	não	irregular
31	11697.989.20	Obras	não	sim	não	sim	sim	sim	conhecida
32	11979.989.20	Obras	sim	sim	não	sim	sim	sim	conhecida
33	12235.989.20	Merenda	não	sim	não	sim	não	sim	conhecida
34	12227.989.20	Pistolas	sim	sim	sim	sim	não	não	regular
35	12352.989.20	Obra - Reforma	sim	sim	não	sim	não	sim	conhecida
36	12695.989.20	Obra	sim	sim	não	sim	sim	sim	irregular
37	12646.989.20	Obra - Reforma	não	sim	não	sim	sim	não	irregular
38	12832.989.20	Cartão Alimentação	sim	não	não	não	não	não	conhecida
39	12907.989.20	Serviços	sim	sim	não	sim	não	não	conhecida
40	12860.989.20	Locação de tendas hospitalares	sim	sim	não	sim	sim	não	conhecida
41	13010.989.20	Cartão Alimentação	sim	sim	não	sim	não	não	conhecida
42	13142.989.20	testes Covid-19	sim	sim	sim	sim	sim	não	irregular
43	13261.989.20	Segurança Privada	sim	sim	não	sim	não	sim	irregular
44	13521.989.20	Cartão Alimentação	sim	sim	não	sim	não	sim	irregular
45	13525.989.20	Respiradores	sim	sim	não	sim	não	não	irregular
46	13562.989.20	Respiradores	sim	sim	não	sim	sim	sim	irregular
47	13597.989.20	Locação de equipamentos	sim	não	não	não	não	não	conhecida
48	13708.989.20	Sv de saúde	não	não	não	não	não	não	conhecida

Fonte: Elaboração própria com base em dados abertos da jurisprudência do TCE/SP

Tabela 3: Acompanhamento de Execução Contratual, 2021

2021									
ordem	Nº do Processo	Assunto	em conjunto com outros assuntos	apontamentos	alerta	notificação	dilação de prazo	2ª notificação	resultado
1	4428.989.21	Sv Médicos	sim	sim	sim	sim	sim	não	Conhecimento
2	4474.989.21	Sv de Coleta de Lixo	sim	sim	não	sim	sim	não	irregular
3	4476.989.21	Sv de Coleta de Lixo	sim	sim	não	sim	sim	não	irregular
4	5174.989.21	Cartão Alimentação	sim	não	não	não	não	não	Conhecimento
5	5415.989.21	Leitos de UTI	sim	sim	não	não	não	não	Conhecimento
6	5609.989.21	Leitos Hospitalares	sim	sim	não	sim	sim	sim	Conhecimento
7	5800.989.21	Leitos Hospitalares	sim	sim	não	sim	não	sim	Conhecimento
8	5780.989.21	Leitos Hospitalares	sim	sim	não	sim	não	sim	Conhecimento
9	5829.989.21	Serviços Jardinagem	sim	sim	sim	sim	sim	não	Conhecimento
10	6004.989.21	Serviços Médicos	não	sim	sim	sim	não	sim	irregular
11	6163.989.21	Serviços Médicos	sim	sim	não	sim	sim	sim	Conhecimento
12	6223.989.21	Serviços Médicos	sim	não	não	não	não	não	Regularidade
13	6221.989.21	Merenda	sim	não	não	não	não	não	Conhecimento
14	6177.989.21	Armamento	sim	não	não	não	não	não	Conhecimento
15	6401.989.21	Serviços	não	não	não	não	não	não	Conhecimento
16	6423.989.21	Sv de Coleta de Lixo	sim	sim	não	sim	sim	sim	Conhecimento
17	6518.989.21	Sv de Coleta de Lixo	sim	não	não	não	não	não	Regularidade
18	6652.989.21	Serviços Médicos	sim	não	não	não	não	não	Conhecimento
19	6638.989.21	Aquisição de material	sim	não	não	não	não	não	Conhecimento
20	6755.989.21	Leitos de UTI	sim	sim	não	sim	não	não	Regularidade
21	6743.989.21	Locação de ônibus	sim	sim	sim	sim	sim	não	Conhecimento
22	7461.989.21	Serviços de limpeza	sim	sim	não	sim	sim	não	Conhecimento

Fonte: Elaboração própria com base em dados abertos da jurisprudência do TCE/SP ¹¹³

Tabela 4: Acompanhamento de Execução Contratual, 2021

2022									
ordem	Nº do Processo	Assunto	em conjunto com outros assuntos	apontamentos	alerta	notificação	dilação de prazo	2ª notificação	resultado
1	370.989.22	Material escolar	não	sim	não	sim	sim	não	Conhecimento
2	5667.989.22	Sv Médicos	sim	sim	não	sim	sim	não	irregularidade
3	6308.989.22	Sv apoio escolar	sim	sim	não	sim	não	não	irregularidade
4	6436.989.22	Vituras PM	sim	não	não	não	não	não	Conhecimento

Fonte: Elaboração própria com base em dados abertos da jurisprudência do TCE/SP ¹¹⁴

¹¹³ TCE/SP. Pesquisa de Jurisprudência, Exercício de 2021. Disponível em:

<https://www.tce.sp.gov.br/jurisprudencia/pesquisar?txtTdPalvs=&txtExp=&txtQqUma=&txtNenhPalvs=&txtNumIni=&txtNumFim=&tipoBuscaTxt=Documento&_tipoBuscaTxt=on&quantTrechos=1&processo=&exercicio=2021&dataAduacaoinicio=&dataAduacaoFim=&dataPublInicio=&dataPublFim=31%2F12%2F2023&_relator=1&_auditor=1&materia=ACOMPANHAMENTO+EXECUCAO+CONTRATUAL&_materia=1&tipoDocumento=2&_tipoDocumento=1&acao=Executa>.

Acesso em: 26 mai.2024

¹¹⁴ TCE/SP. Pesquisa de Jurisprudência, Exercício de 2022. Disponível em:

<https://www.tce.sp.gov.br/jurisprudencia/pesquisar?txtTdPalvs=&txtExp=&txtQqUma=&txtNenhPalvs=&txtNumIni=&txtNumFim=&tipoBuscaTxt=Documento&_tipoBuscaTxt=on&quantTrechos=1&processo=&exercicio=+2022&dataAduacaoinicio=&dataAduacaoFim=&dataPublInicio=&dataPublFim=31%2F12%2F2023&_relator=1&_auditor=1&materia=ACOMPANHAMENTO+EXECUCAO+CONTRATUAL&_materia=1&tipoDocumento=2&_tipoDocumento=1&acao=Executa>.

Acesso em: 26 mai. 2024

5.3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para interpretação dos dados obtidos na pesquisa foi necessária a leitura de todos os relatórios e votos publicados dos processos selecionados, identificação das notificações e alertas, que na maioria dos casos estava disponível na pasta dos autos na busca avançada de jurisprudência, porém, em alguns casos foi necessária a consulta ao Diário Oficial eletrônico para localizar o teor dos despachos.

Em outras situações foi providencial assistir a íntegra dos julgados, no canal do TCE/SP (@tcespoficial) na plataforma do YouTube, onde foi possível refletir sobre o contexto da sessão.

Em primeiro lugar, conforme tabela abaixo, foi percebido que dos 105 processos examinados, 67 tinham apontamentos de irregularidades, representando, do todo, a expressiva parcela de 63,8 %.

Quase dois terços dos processos tinham, de início, algum obstáculo para a aprovação da execução.

Na sequência, foi observado que foram expedidas 64 notificações e, somente, 12 alertas, sendo que praticamente todos os alertas partiram de um único relator. As 64 notificações equivalem à 95,5 % dos autos com algum tipo de apontamento e os alertas refletem 17,9% da mesma comparação.

Portanto, em vista dos achados da Fiscalização, os relatores notificaram os responsáveis pelo órgão ou entidade para que adotassem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade.

Tabela 5: Acompanhamento de Execução Contratual (2019-2022)

EXERCÍCIO	ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL				TOTAL	%
	2019	2020	2021	2022		
DECISÕES COLEGIADAS	304	479	214	39	1036	
AMOSTRA	31	48	22	4	105	10,1%
PROCESSOS COM APONTAMENTOS	18	32	14	3	67	63,8%
ALERTAS	2	6	4	0	12	11,4%
NOTIFICAÇÕES	18	30	13	3	64	61,0%
DILAÇÃO DE PRAZO	7	12	9	2	30	28,6%
MAIS DE UMA NOTIFICAÇÃO	9	12	6	0	27	25,7%
AEC JULGADOS ISOLADAMENTE	5	11	2	1	19	18,1%
IRREGULARES	9	14	3	2	28	26,7%

Fonte: Elaboração Própria

Quanto aos alertas, vale mencionar que, embora apenas um relator o faça com esta nomenclatura, outros, por vezes, o fazem como notificação, mas com o mesmo sentido do alerta, principalmente, para repelir a apresentação de justificativas nesse momento da instrução.

Imagen 3: Modelo do texto de alerta

Considerando o quanto noticiado no relatório de acompanhamento da execução contratual (EVENTO 56), **ALERTO** os Interessados para que adotem, desde já, as medidas que se façam necessárias para correção das impropriedades apuradas pela fiscalização deste Tribunal.

Vale destacar que o presente despacho não configura fixação de prazo para apresentação de justificativas ou abertura do contraditório, mas, apenas, alerta de que a correção acima recomendada será avaliada no decorrer do acompanhamento da execução contratual e por ocasião de seu julgamento.

Publique-se.

Por derradeiro, considerando-se que o encerramento do prazo da vigência contratual é previsto para ocorrer no próximo dia 20/01/21, devolva-se o feito à **DF-08** para adoção das seguintes providências:

- a. realização de visita e elaboração do respectivo relatório ao término da vigência do ajuste, inclusive com anotações sobre o saneamento ou não das falhas ora apontadas, e
- b. obtenção de informações, junto ao órgão público contratante, acerca da existência de termos aditivos (de prorrogação, de acréscimo, etc), de recebimento (provisório e/ou definitivo) e/ou de rescisão contratual, requisitando e instruindo, em autos próprios, os ajustes porventura encaminhados.

Fonte: TC-7387.989.20¹¹⁵

¹¹⁵ TCE/SP. Pesquisa de Jurisprudência, TC-7387.989.20. Disponível em: <https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/3/2/2/801223.pdf>. Acesso em 26 mai. 2024

Imagen 4: Exemplo de notificação com caráter de alerta

Com fundamento no artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, fica a origem notificada a tomar ciência do relatório constante do evento 46 para adoção de eventuais medidas saneadoras.

Cumpre registrar que a matéria constará do relatório final da Fiscalização a ser emitido após o encerramento do Contrato, ocasião em que o interessado poderá apresentar defesa e demonstrar a regularização de eventuais falhas.

Tratando-se de processos eletrônicos, consultas e/ou petições poderão ser movimentadas por meio de regular cadastramento no Sistema e-TCESP, na página deste Tribunal www.tce.sp.gov.br, consoante Resolução 01/2011.

Publique-se.

Após, à 7ª DF para prosseguir no acompanhamento da execução contratual.

São Paulo, em 07 de dezembro de 2021.

Fonte: TC-6004.989.21¹¹⁶

Seguindo na análise, pode-se constatar que em 30 casos (28,6% do total examinado) houve pedido de prorrogação de prazo para apresentação de justificativas.

Sendo assim, em 46,9 % das notificações exaradas, a Origem solicitou mais tempo para apresentar sua defesa. A relevância dessa informação está no impedimento da continuidade das vistorias da execução do contrato, pela Fiscalização, enquanto os autos não receberem a juntada dos esclarecimentos dos responsáveis.

De igual sorte, ou má sorte, seguirá o processo em que for publicada mais de uma notificação, o que, no presente exame, ocorreu em 25,7% dos feitos.

Ressalta-se que, somente em 18,1% dos casos, os acompanhamentos da execução contratual foram julgados isoladamente. Por consequência, na maioria das vezes (81,9%) foram apreciados em conjunto com as licitações, os contratos e/ ou aditamentos.

¹¹⁶ TCE/SP. Pesquisa de Jurisprudência, TC-6004.989.21. Disponível em: <https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/0/0/5/852500.pdf>. Acesso em 26 mai. 2024

Nesse sentido, foi observado que, se agrupado, o processo de acompanhamento da execução acaba, na maioria das vezes, sendo coadjuvante no exame do colegiado. Sem que seja diminuída a importância de cada matéria, a apreciação do cumprimento do ajuste segue ofuscada pelas máculas atinentes à conformidade.

Do universo de 105 processos, o julgamento pela irregularidade da execução contratual alcançou 28 deles, ou seja, 26,7% da amostra avaliada. Todavia, considerando-se os 67 processos com indícios de desconformidades, percebemos que os 28 desaprovados representam 41,8% desse total.

Tabela 6: Acompanhamento da Execução Contratual - Notificações

ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL					TOTAL	%
EXERCÍCIO	2019	2020	2021	2022		
PROCESSOS COM APONTAMENTOS	18	32	14	3	67	63,8%
NOTIFICAÇÕES	18	30	13	3	64	95,5%
IRREGULARES	9	14	3	2	28	41,8%

Fonte: Elaboração Própria

Nesse quadro, ainda que em alguns casos tenham sido encaminhadas tanto notificação como alerta, pode-se observar que em 66,7% das vezes em que a Origem foi alertada a execução foi aprovada pelo TCE/SP.

Tabela 7: Acompanhamento da Execução Contratual - Alertas

ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL					TOTAL	%
EXERCÍCIO	2019	2020	2021	2022		
ALERTAS	2	6	4	0	12	17,9%
REGULARES OU CONHECIDOS DEPOIS DE ALERTAS	0	5	3	0	8	66,7%
IRREGULARES DEPOIS DE ALERTAS	2	1	1	0	4	33,3%

Fonte: Elaboração Própria

Por outro lado, em 56,3% das ocasiões em que os responsáveis foram notificados o juízo aprovou ou conheceu o cumprimento dos ajustes.

Tabela 8: Acompanhamento da Execução Contratual

ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL					TOTAL	%
EXERCÍCIO	2019	2020	2021	2022		
NOTIFICAÇÕES	18	30	13	3	64	95,5%
REGULARES OU CONHECIDOS DEPOIS DE NOTIFICAÇÕES	9	16	10	1	36	56,3%
IRREGULARES DEPOIS DE NOTIFICAÇÕES	9	14	3	2	28	43,8%

Fonte: Elaboração Própria

Dessa forma, mesmo que a amostra dos alertas seja diminuta, posto que a prática não é usual (foram publicados somente em 17,9% dos casos), conclui-se que a emissão de alerta tem caráter mais efetivo para a origem e para o interesse público que, naturalmente, depende do discernimento do gestor e do fiel cumprimento do ajuste para ser atendido em suas demandas.

6 CONCLUSÃO

Observados os levantamentos realizados na amostra selecionada dos processos de acompanhamento da execução contratual, autuados no TCE/SP nos exercícios de 2019 a 2022, podemos concluir que a ferramenta do alerta quando acionada para advertir os responsáveis e instá-los a, o mais breve possível, reparar as falhas assinaladas pela Fiscalização, têm uma margem de 10,4% mais julgados regulares do que os feitos que, somente, continham notificações para a apresentação de justificativas.

O cenário é fascinante, posto que, em uma visível evolução da fiscalização operacional, se antes era inimaginável a verificação em tempo real, hoje já é realidade. Em época de inteligência artificial o controle externo não pode ficar preso ao passado de “médico legista”. É possível salvar o “paciente”, que ainda respira!

Em um passado nem tão distante, na época dos processos físicos, os acompanhamentos da execução contratual ficavam inseridos nos autos que cuidavam da licitação e do contrato – tinham o mesmo número de processo (TC), a evolução para o processo eletrônico trouxe novas oportunidades e fez os autos do acompanhamento ganharem a emancipação

Hoje, com numeração e andamento independentes, o processo fica desobrigado de seguir os feitos reservados à licitação e ao contrato, tendo, inclusive, a possibilidade da existência de decisões opostas.

Nesse sentido, foi observado nas decisões examinadas que a análise da execução, desvinculada do processo principal, favorece o protagonismo da auditoria operacional.

Neste trabalho pudemos discorrer sobre a evolução do Tribunal de Contas da União (o pioneiro) e sua relação com as cartas constitucionais do nosso país. Voltamos a conceitos básicos, em especial, sobre controle externo, contratos administrativos e execução contratual, para traçar a importância de tudo que precedeu o momento da efetivação do que foi acordado.

O foco na realização dos acordos conduz à vigilância do ocorre até a entrega daquilo que deve ter sido muito bem planejado e, tudo isso, para

satisfazer o bem comum, o interesse público.

No Estado Democrático de Direito, o interesse particular, ou de determinados grupos, não pode se sobrepor aos anseios da coletividade e o papel do controle externo é garantir isso.

Senão, vejamos: Presidente, Governador e Prefeito, detentores de mandatos majoritários, são escolhidos pela maioria dos eleitores para representá-los no poder executivo. O eleito faz escolhas em nome do povo e define o objeto dos contratos; se o objeto não é alcançado, todos são lesados.

O controle externo não tem competência para escolher, mas deve zelar para que a escolha seja entregue.

Observamos que, atualmente, as ferramentas estão se aperfeiçoando para favorecer a transparência do acompanhamento em tempo real. Não há espaço para portas fechadas, conversas não republicanas, comissões indevidas ou “operações estruturadas”.

A corrupção deve fugir da luz e do controle externo!

O desenvolvimento de ferramentas que aproximem os órgãos de controle da execução dos objetos tende a favorecer os bem-intencionados e afugentar os inescrupulosos que se apropriam indevidamente de verbas da saúde e educação, por exemplo.

Em busca dessa aproximação, no caso do Estado de São Paulo, uma “pequena” alteração pode ser de grande valia para a facilitação do trâmite dos autos e o seu breve retorno para o órgão responsável pelas vistorias do andamento dos ajustes. A formalização do alerta no âmbito da execução contratual tem potencial para interromper desalinhos antes que cheguem a comprometer a regularidade da matéria.

Neste sentido, a publicação do alerta faz eco à cultura da *accountability* quando impulsiona os responsáveis a apresentarem a solução para a falha encontrada. Mais do que a apresentação de justificativas em momentos deslocados, o atendimento aos alertas pode gerar, de maneira ágil, benefícios diretos ao público favorecido e, também, promove economia processual para o TCE/SP.

O benefício, também, é estendido aos controles internos dos órgãos, porque podem ser guiados pelos achados do Tribunal de Contas, facilitando a cobrança pela recomposição dos rumos e cronogramas dos trabalhos.

Até as notificações tendem a ser mais valorizadas com a adoção dos alertas, visto que, quando aplicadas posteriormente ao recebimento dos objetos, permitirão a ampla defesa no momento adequado e, apenas, para os apontamentos remanescentes.

A exemplo do consagrado alerta da Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto aos índices orçamentários, o alerta simultâneo à execução pode sugerir medidas de realinhamento dos serviços.

Da pesquisa, verificou-se que, talvez por conta da ausência de fundamentação específica, o tipo de alerta sugerido é pouco emitido e, às vezes, segue “disfarçado” de notificação.

Uma vez incorporada na Lei Orgânica a competência para emissão de alertas durante os acompanhamentos dos contratos, pode ser providenciada uma ampla divulgação da nova ferramenta, incluindo, a elaboração de cartilhas e palestras para todo o público envolvido.

À vista disso, anima esperar que essa contribuição sirva para promover a necessária discussão sobre o tema que antecede a alteração legislativa proposta. O debate, tem o condão de colocar a ideia à prova. Os argumentos apresentados aqui servem de sustentáculo para reforçar a proposta e as possíveis sugestões, bem como, novas pesquisas podem aperfeiçoar o conceito e buscar o melhor resultado possível.

A única certeza que realmente temos é de que, se não fizermos nada, não haverá mudanças.

“A vida... o que ela quer de nós é coragem” (Guimarães Rosa).

REFERÊNCIAS

AKUTSU, Luis; PINHO, João A. G. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil.** Revista de Administração Pública, 36(5), 723-45, set./out. 2002

ALESP, **Constituição Estadual de 1989.** Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado.** 16 ed. rev. e atual., São Paulo: Método, p. 403. 2008.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos:** teoria e jurisprudência. Prefácio: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Senado Federal - 4 ed. Atualizada de acordo com a Lei nº 14.133/2021. Brasília, 2021.

ARISTÓTELES. **Política.** Tradução, introdução e notas de Maria Aparecida de Oliveira Silva. Apêndice com a tradução de Plutarco. "Da monarquia, democracia e oligarquia". São Paulo: Edipro, 2018.

BALDO, Rafael Antonio. Direito Financeiro, **A contribuição das auditorias operacionais para o controle externo das políticas públicas.** In: Revice – Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 53-90, jan./jul.2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 de fev. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.19,** de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre Princípios e Normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 4 de mai. de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** Brasília, 2000. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021. **Lei de licitações e contratos administrativos.** Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 29 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual de Auditoria de Obras Públicas Parte I: Processo de Trabalho e Gestão Paradigma.** Brasília: CGU, 2018.

BUGARIN, Paulo Soares. **Reflexões sobre o princípio constitucional da economicidade e o papel do TCU.** Revista do TCU n.78, 1998. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1224>, p.41-45. Acesso em 14 mar. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 28. ed. rev. ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo: Atlas, 2015

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Ensaio Avançado de Controle Interno:** Profissionalização e Responsividade. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum: 2016.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA – CLP. **O que é Accountability e como fortalece a democracia?** 2024. Disponível em: <<https://clp.org.br/o-que-e-accountability/#:~:text=Na%20pr%C3%A1tica%2C%20accountability%20na%20administra%C3%A7%C3%A3o,%C3%A0%20popula%C3%A7%C3%A7%C3%A3o%20e%20a%20outros>>. Acesso em 02 mai. 2024.

CITADINI, Antônio Roque. **O controle externo da Administração Pública.** São Paulo: Max Limonad, 1995. Disponível em <<https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/auditando-hoje>>. Acessado em 27 jan. 2024.

CFC. Resolução CFC nº 1.409/2012, publicada no DOU de 27 set. 2012. Disponível em: <<https://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao-cfc-1409-2012.htm>> Acesso em: 14 mar. 2024.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria da administração:** uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Elsivier, 2003.

COSTA, Arthur T. M.; MACHADO, Bruno A.; ZACKSESKI, Cristina. **A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal**, Tomo I / Arthur Trindade Maranhão Costa, Bruno Amaral Machado, Cristina Zackseski (org.). – Brasília: ESMPU, 2016.

DANTAS, Bruno. **O TCU e os acordos de leniência**. Disponível em <<https://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=220920>>. Acesso em 22 fev. 2024.

DENHARDT, Robert. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites do controle externo da Administração Pública: ainda é possível falar em discricionariedade administrativa? **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 11, n. 42, p. 9-24, jul./set. 2013

FURTADO, José Ribamar Caldas. **Direito Financeiro**, 4. ed. rev. ampl. e atual. – Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GLOBO.COM, G1 de Santos e Região, 08 jun. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2021/06/08/familias-aguardam-indenizacao-cinco-anos-apos-acidente-que-matou-17-estudantes-pesadelo.ghtml>>. Acesso em 23 mai. 2024.

GOV.BR, Controladoria-Geral da União – CGU, Convenção da OCDE sobre o combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha_com-marca.pdf>. Acesso em: 11mai. 2024.

GUIMARÃES, Edgar et al. **Manual de licitações e contratos administrativos**: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021; coordenação Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 3. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. / Marçal Justen Filho. – 2. ed. – rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 14.ed. ver. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MAGALHÃES, Antonio Carlos Luz. A desestatização como vacina anticorrupção. In.: TUMA, Eduardo. **Desestatizações: Atualidades e Perspectivas**, São Paulo, Max Limonad, 2023.

MARÇAL, Hermes Fradique; XAVIER, Alexandre Valente. A Importância do termo de recebimento para o acionamento da garantia quinquenal de obra pública – Instituto Rui Barbosa – IRB. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/artigos/a-importancia-do-termo-de-recebimento-para-o-acionamento-da-garantia-quinquenal-de-obra-publica/>>. S/A. Acesso em: 5 mai. 2024.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública:** Foco nas Instituições e ações governamentais. –4. Ed. – São Paulo : Editora Atlas, 2014.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à administração.** – 5. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2000.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria Geral da Administração:** Da Revolução Urbana à Revolução Digital. 3. ed., página 123 v. volume único. São Paulo: Atlas, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro /** Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. 42. ed./ atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015.- São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Llicitação e contrato administrativo.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra corrupção.** Nova Iorque, 2004. Disponível em: <<https://www.unodc.org/documents/Ipo-brazil//Topics corruption/Publicacoes/2007 UNCAC Port.pdf>> Acesso em: 12 mai. 2024.

NATIONS UNIES. Le Secretaire General exhorte tous les etats a ratifier la Convention contre la corruption qui sera ouverte a la signature em decembre, 2003. Disponível em: <<https://press.un.org/fr/2003/sgsm8977.doc.htm>>. Acesso em: 23 mai. 2024.

O ESTADO DE SÃO PAULO, Notícia, São Paulo, 09 jun. 2016. Disponível em <<https://www.estadao.com.br/sao-paulo/onibus-com-universitarios-bate-e-mata-10-pessoas-no-litoral-de-sp/?current=6>>. Acesso em 23 mai. 2024

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores. p.80, 2013.

SAVI, Félix A. K. VIEIRA; FONSECA, Luciane S. Os sistemas de controle interno: uma análise do perfil profissional do controlador das câmaras municipais da região metropolitana de Curitiba/PR. Revista do MPC-PR, 2020. Disponível em: <<https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/23>>. Acesso em: 19 mai. 2024.

SILVA. J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

SIU, Marx Chi Kong. **Accountability no Setor Público**: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. Revista do TCU, Brasília, n.122, p. 78 – 87, 2011.

TCE/SP - II Congresso Internacional de Direito Financeiro e Cidadania, 6 out. 2023. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=u2IJGiqlA8M&list=PLSOfl4F57jQgkjlq75o9jjWyeJ8yWXbkNU>>. Acesso em 22 fev. 2024.

TCE/SP, Canais oficiais de comunicação na internet. Disponíveis em: <<https://www.tce.sp.gov.br/>>, <<https://www.tce.sp.gov.br/etcesp>>, <<https://www.youtube.com/user/tcespoficial>>. Acesso em 29 de jan. 2024.

TCE/SP, Competência, 2024. Disponível em <<https://www.tce.sp.gov.br/competencia>>. Acesso em 15 mai. 2024.

TCE/SP, Documentário especial – TCESP: 100 anos de cidadania, 2024. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=AAJA13KKDmw>>. Acesso em 20 mai. 2024.

TCE/SP, Fiscalizações ordenadas, 2023. Disponível em <<https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AFiscaOrde%3AFiscaOrde.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>>. Acesso em 16 mai. 2024.

TCE/SP, **Instruções nº 01/2020** – Atualizadas pela Resolução nº 23/2022 – Vigente a partir de 16 dez. 2022. Disponível em:

<<https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/instrucao/instrucoes-012020-atualizadas-pela-resolucao-232022-vigente-partir-16122022>>. Acesso em 27 abr. 2024.

TCE/SP, Notícias: São Paulo já gastou R\$ 15,4 bilhões em obras paradas ou paralisadas, 3 jun. 2024. Disponível em: < <https://www.tce.sp.gov.br/6524-sao-paulo-ja-gastou-r-154-bilhoes- obras-paradas-ou-paralisadas>>. Acesso em 4 jun. 2024.

TCE/SP. Notícias: TCE participa de debates com Ministro do TCU e Conselheiros da Fiesp, 26 set. 2016. Disponível em <<https://www.tce.sp.gov.br/6524-tce-participa-debates-com-ministro-tcu-e-conselheiros-fiesp>>. Acesso em 22 fev. 2024.

TCE/SP, O Tribunal e a administração indireta do Estado, 2023. Disponível em <[https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/tribunal-e-administracao-indireta-estado-1#:~:text=O%20Tribunal%20de%20Contas%20do%20Estado%20de%20S%C3%A3o%20Paulo%20\(TCESP,mais%20de%203.400%20unidades%20administrativas,>](https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/tribunal-e-administracao-indireta-estado-1#:~:text=O%20Tribunal%20de%20Contas%20do%20Estado%20de%20S%C3%A3o%20Paulo%20(TCESP,mais%20de%203.400%20unidades%20administrativas,>)>. Acesso em 15 mai. 2024.

TCE/SP, Painel de obras públicas paralisadas ou atrasadas, 2024. Disponível em: <https://paineldeobras.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AObra%3Apainel_ obras.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>. Acesso em 25 mai. 2024.

TCE/SP. Pesquisa de Jurisprudência, Exercício de 2019. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/jurisprudencia/pesquisar?txtTdPalvs=&txtExp=&txtQqUma=&txtNenhPalvs=&txtNumIni=&txtNumFim=&tipoBuscaTxt=Documento&tipoBuscaTxt=on&quantTrechos=1&processo=&exercicio=2019&dataAutuacaoInicio=&dataAutuacaoFim=&dataPubInicio=&dataPubFim=31%2F12%2F2023&relator=1&auditor=1&materia=A COMPANHAMENTO+EXECUCAO+CONTRATUAL&materia=1&tipoDocumento=2&tipoDocumento=1&acao=Executa>>. Acesso em: 26 mai. 2024.

TCE/SP. Pesquisa de Jurisprudência, Exercício de 2021. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/jurisprudencia/pesquisar?txtTdPalvs=&txtExp=&txtQqUma=&txtNenhPalvs=&txtNumIni=&txtNumFim=&tipoBuscaTxt=Documento&tipoBuscaTxt=on&quantTrechos=1&processo=&exercicio=2021&dataAutuacaoInicio=&dataAutuacaoFim=&dataPubInicio=&dataPubFim=31%2F12%2F2023&relator=1&auditor=1&materia=A COMPANHAMENTO+EXECUCAO+CONTRATUAL&materia=1&tipoDocumento=2&tipoDocumento=1&acao=Executa>>. Acesso em: 26 mai. 2024.

TCE/SP. Pesquisa de Jurisprudência, Exercício de 2022. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/jurisprudencia/pesquisar?txtTdPalvs=&txtExp=&txtQgUma=&txtNenhPalvs=&txtNumIni=&txtNumFim=&tipoBuscaTxt=Documento&tipoBuscaTxt=on&quantTreichos=1&processo=&exercicio=+2022&dataAutuacaoInicio=&dataAutuacaoFim=&dataPubInicio=&dataPubFim=31%2F12%2F2023&relator=1&auditor=1&materia=ACOMPANHAMENTO+EXECUCAO+CONTATUAL&materia=1&tipoDocumento=2&tipoDocumento=1&acao=Executa>>. Acesso em: 26 mai. 2024

TCE/SP. Pesquisa de Jurisprudência, TC-7387.989.20. Disponível em: <https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/3/2/2/801223.pdf>. Acesso em 26 mai. 2024.

TCE/SP. Pesquisa de Jurisprudência, TC-6004.989.21. Disponível em: <https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/0/0/5/852500.pdf>. Acesso em 26 mai. 2024

TCE/SP, Programa controle externo 35 – Marcos Portella Miguel, 2023. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=RYkA_DT_TYk&t=621s>. Acesso em 21 mai. 2024.

TCU - Acórdão 853/2013 – Plenário em sessão de 10 abr. 2013, Relator Ministro José Jorge.

TCU. Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. Revista do TCU, 1999. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/plugins/generic/pdfJsViewer/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Frevista.tcu.gov.br%2Fojs%2Findex.php%2FRTCU%2Farticle%2Fdownload%2F1113%2F1171%2F>>. Acesso em 1º abr. 2024.

TCU. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações. p. 772, 2010.

TCU, Manual de auditoria operacional, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2024.

TCU. Museu do Tribunal de Contas da União. O Tribunal e as constituições. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/centro-cultural-tcu/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/tcu-e-as-constituicoes.htm>>. Acesso em: 03 mar. 2024.

TCU, ISSAI 3000/17 – **Norma para auditoria operacional**, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/controle-e-fiscalizacao/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/norma-para-auditoria-operacional-issai-3000.htm>>. Acesso em: 03 mai. 2024.

TCU, ISSAI 400 **Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade**, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/controle-e-fiscalizacao/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/principios-fundamentais-de-auditoria-de-conformidade-issai-400.htm>>. Acesso em: 01/05/2024.

USP, FFLCH Assistência Financeira, Recebimento de mercadorias e serviços. São Paulo. Disponível em: <<https://financeiro.fflch.usp.br/node/68>>. Acesso: 14 mar. 2024.

VARGEM GRANDE PAULISTA/SP. Notícias, Secretaria da Educação. 18 ago. 2023. Disponível em: <<https://www.vargemgrandepaulista.sp.gov.br/site/prefeitura-de-vargem-grande-paulista-renova-frota-do-transporte-escolar/>>. Acesso em 23 mai. 2024.