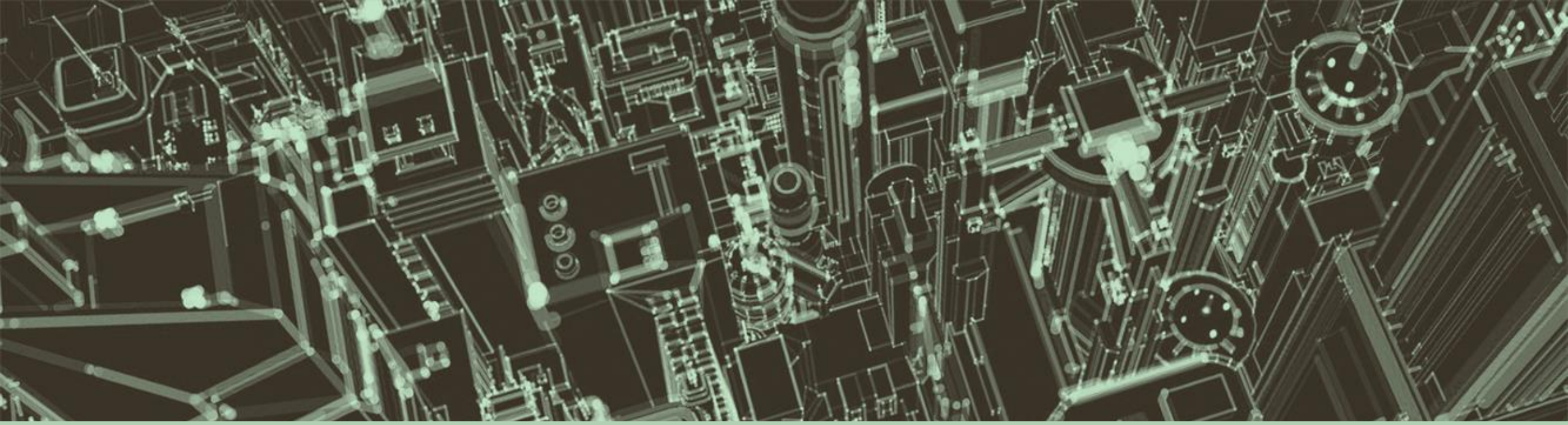
Controle do Poder Público Municipal

Direito Municipal Brasileiro DDP9017

Rafael Neubern Demarchi Costa 25.09.2017



Controle da Administração Pública

Odete Medauar

Critério do agente controlador [QUEM]

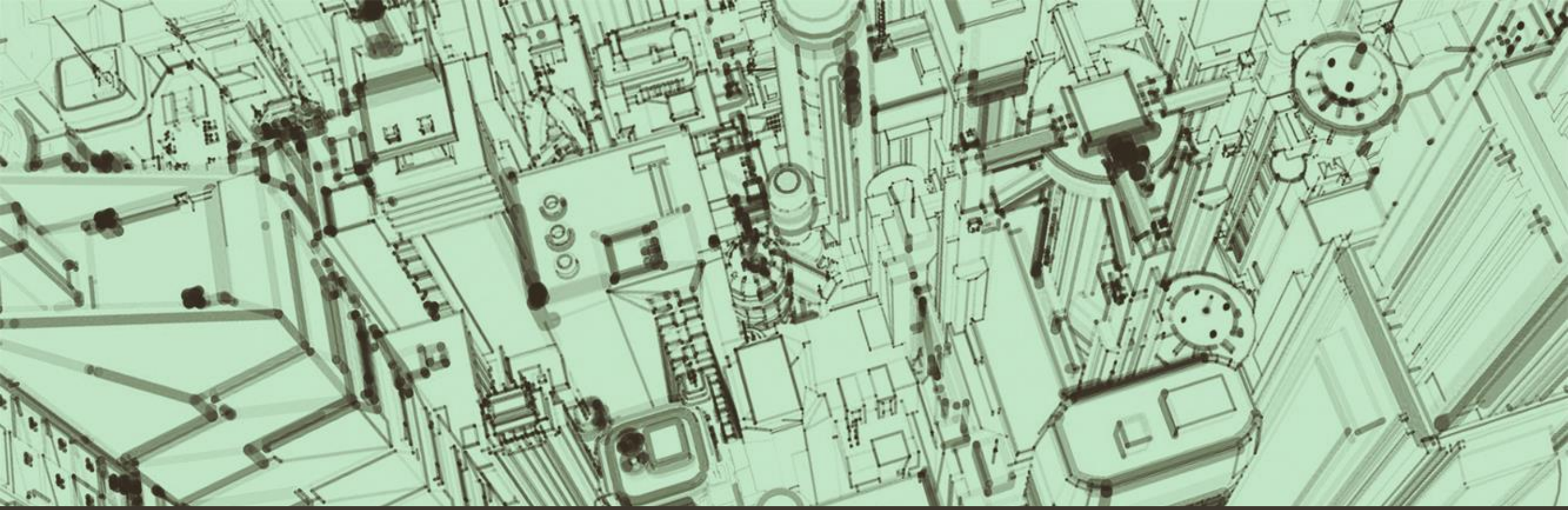
- Controle INTERNO: se o agente integra a própria Administração.
  - Controle da própria Adm. sobre os atos e atividades de seus órgãos e das entidades descentralizadas que lhe são vinculadas (autocontrole, controle hierárquico, supervisão ministerial, inspeção, auditoria, correição, ouvidoria, corregedoria, etc.)

Critério do agente controlador [QUEM]

- Controle EXTERNO: se o controle é efetuado por elemento exterior à estrutura controlada.
  - Controle realizado por instituições políticas (controle parlamentar)
  - Controle realizado por instituições técnicas e jurídicas (controle pelos Ministérios Públicos, pelos Tribunais de Contas, controle jurisdicional)

Critério do agente controlador [QUEM]

- Controles em sentido amplo (EXTRAORGÂNICO ou SOCIAL):
  - imprensa
  - sociedade civil organizada (formação da agenda)
  - cidadãos
    - pedido de acesso à informação (art.5°, XXXIII, CF)
    - direito de petição em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (art.5°, XXXIV, a, CF)
    - denúncias (ouvidoria) e reclamações (156)



Controle INTERNO

Controle Interno na Constituição

Art.74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - AVALIAR o cumprimento

- das metas previstas no PPA
- da execução dos programas de governo
- dos orçamentos (fiscal, seguridade social, investimento das empresas públicas);

Controle Interno na Constituição

II - COMPROVAR a legalidade e AVALIAR os resultados, quanto à eficácia e eficiência,

da gestão *orçamentária*, *financeira* e *patrimonial*

nos órgãos e entidades da administração,

bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado

Controle Interno na Constituição

III - exercer o CONTROLE das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres;

IV - APOIAR o controle externo no exercício de sua missão institucional.

CE/SP, art.35, III - exercer o controle sobre o deferimento de vantagens e a forma de calcular qualquer parcela integrante do subsídio, vencimento ou salário de seus membros ou servidores.

Controle Interno na Constituição

CF, art.74, §1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão *ciência ao Tribunal de Contas*, sob pena de responsabilidade solidária.

CF, art.74, §2º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, *denunciar irregularidades ou ilegalidades* perante o Tribunal de Contas.

Controle Interno na Constituição

CE/SP, art.35, §1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade, ilegalidade, ou ofensa aos princípios do artigo 37 da Constituição Federal, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária.

CE/SP, art.35, §2º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas ou à Assembleia Legislativa.

Controle Interno na Constituição

CF, art.31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Controle INTERNO do Executivo sobre o Legislativo?

Controle Interno na Constituição

CF, art.70. A fiscalização *contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial* da União e das as entidades da administração direta e indireta,

quanto à *legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas*,

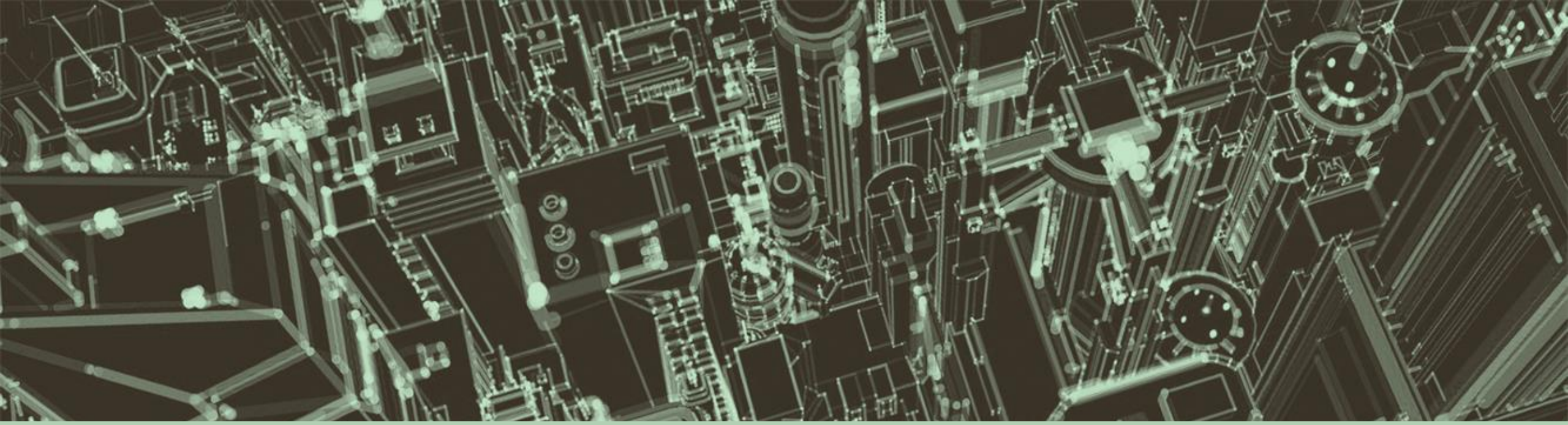
será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e <u>pelos sistemas de controle interno de cada Poder</u>.

Controle Interno na Constituição

CE/SP, art.150. A fiscalização *contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial* do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta,

quanto à *legalidade, legitimidade, economicidade, finalidade, motivação, moralidade, publicidade e interesse público, aplicação de subvenções e renúncia de receitas*,

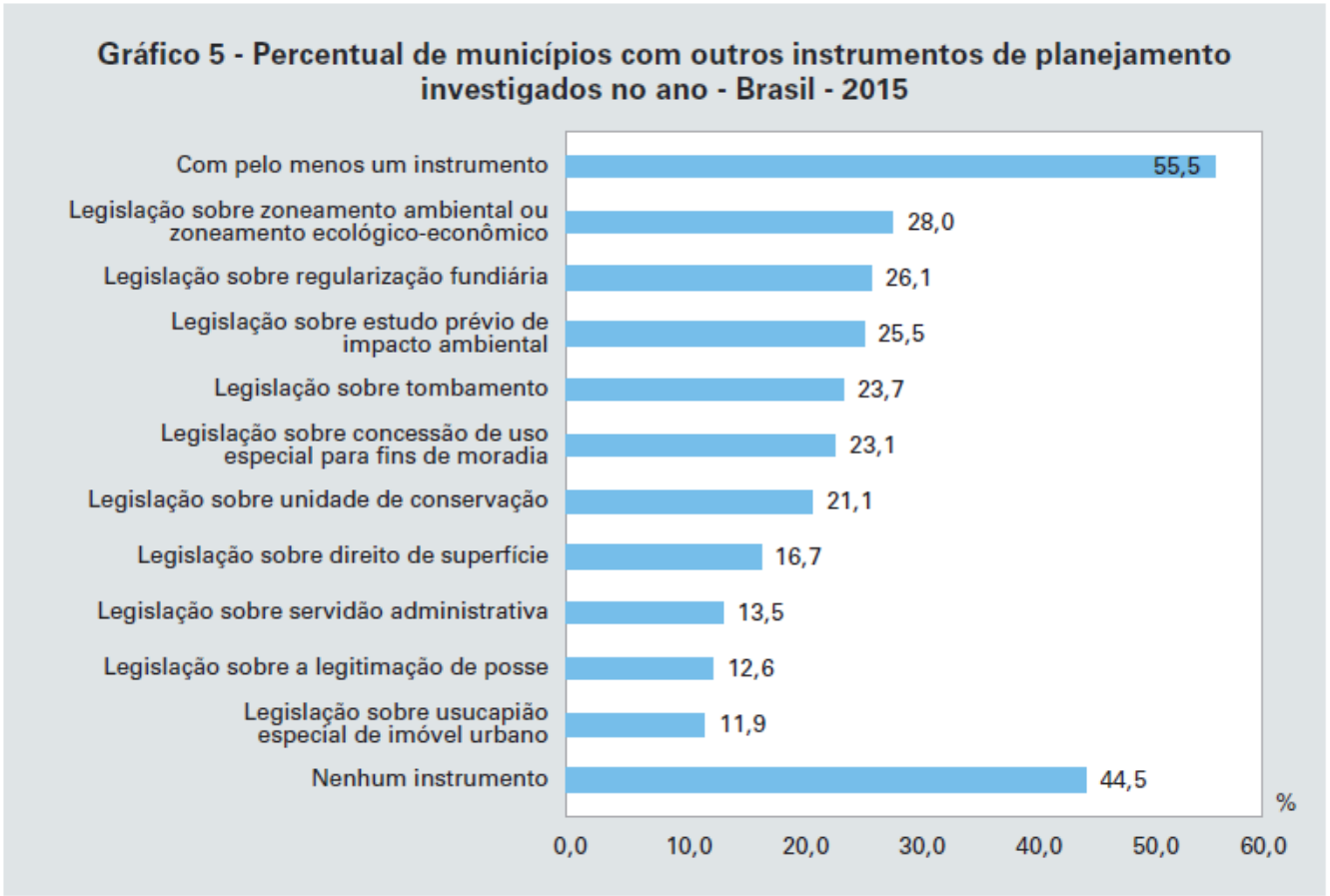
será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno de cada Poder, na forma da respectiva lei orgânica, em conformidade com o disposto no artigo 31 da Constituição Federal.



Perfil dos Municípios

Paulistas e brasileiros

Instrumentos de planejamento [IBGE2015]



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015.

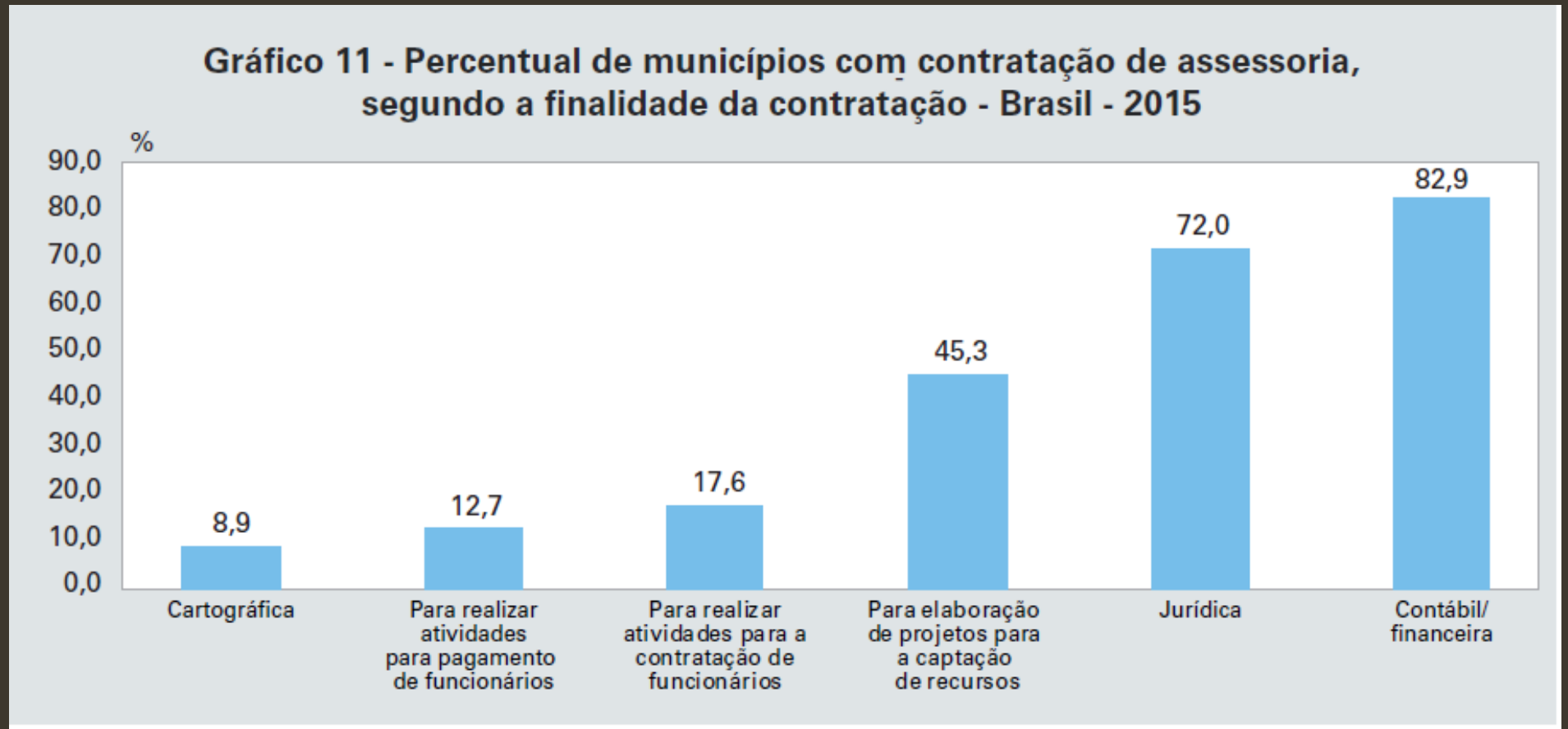
Servidores municipais [IBGE2015]

	2005	2015	Aumento
População brasileira	184.184.264	204.450.649	11,00%
Servidores municipais	4.767.602	6.549.551	37,37%

Municípios que contratam assessoria [IBGE2015]

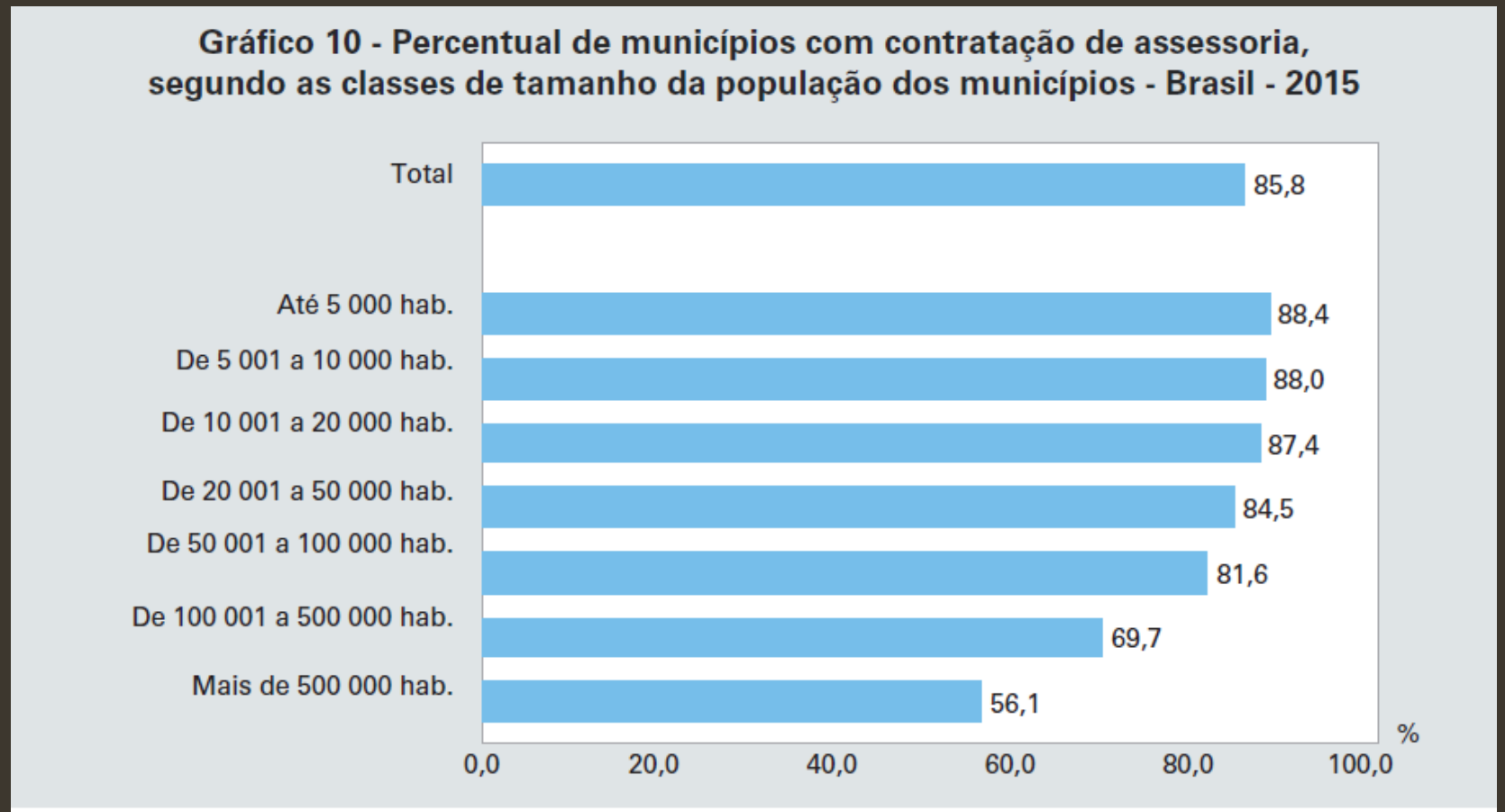
	Quantidade	%
Assessoria CONTÁBIL / FINANCEIRA (como diagnóstico, acompanhamento e avaliação da gestão orçamentária municipal)	3.959	82,90%
Assessoria JURÍDICA (como emissão de pareceres, aprovação de minutas de editais, contratos, acordos, convênios e outras ações que requeiram a ação de profissionais do Direito)	3.439	72,00%

Assessoria contratada, por finalidade



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015.

Contratação de assessoria pelos municípios



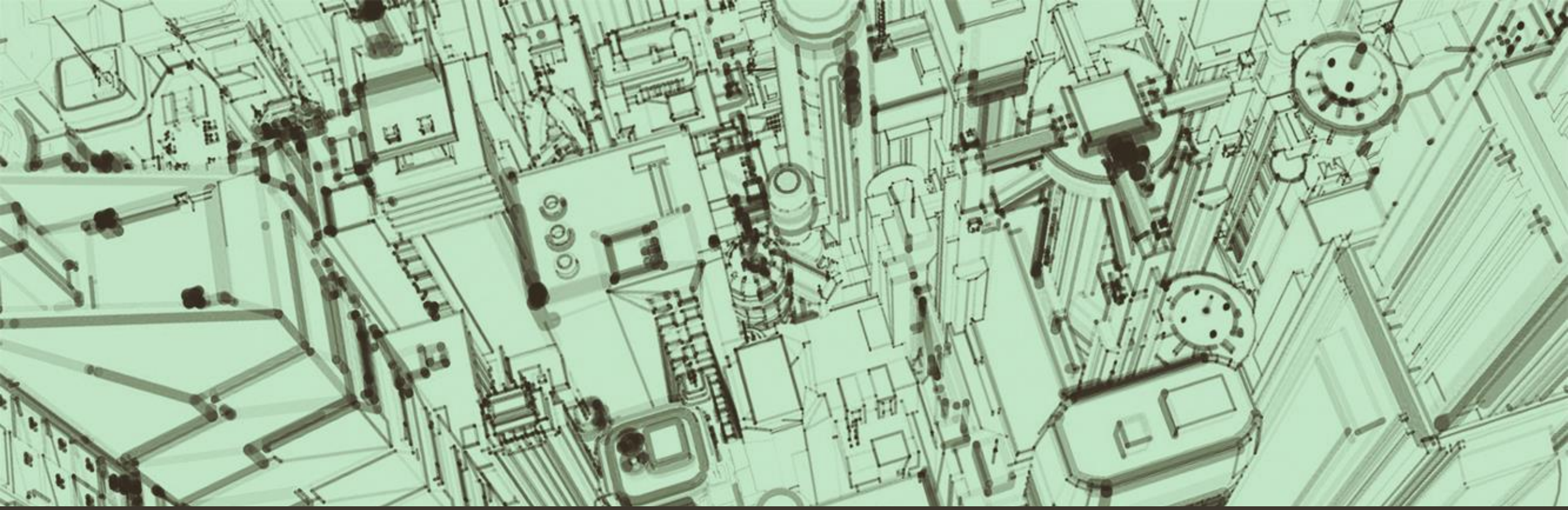
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015.

Brasil: 5.570 Municípios, 207.660.929 [IBGE2017]

	Quantidade	**%**	**População**	**%**
Abaixo 10 mil habitantes	2.450	43,99%	12.848.722	6,19%
Abaixo 20 mil habitantes	3.802	68,26%	32.227.796	15,52%
Abaixo 50 mil habitantes	4.905	88,06%	65.754.173	31,66%
Abaixo de 100 mil habitantes	5.260	94,43%	90.412.944	43,54%

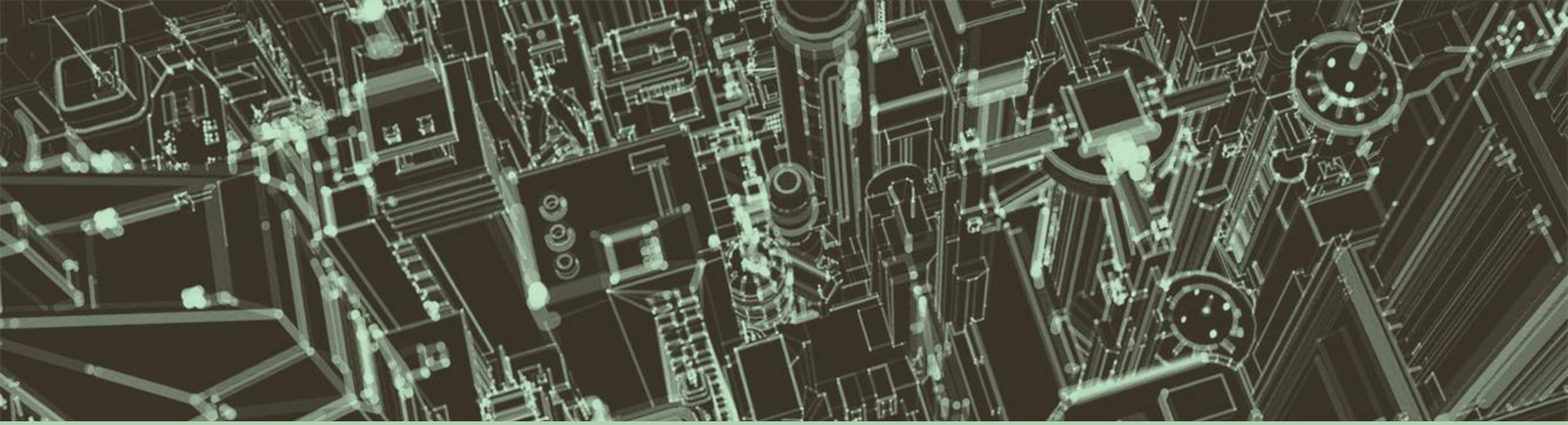
SP: 645 Municípios, 45.094.866 [IBGE2017]

	Quantidade	%	População	%
Abaixo 10 mil habitantes	268	41,55%	1.367.587	3,03%
Abaixo 20 mil habitantes	388	60,16%	3.107.572	6,89%
Abaixo 50 mil habitantes	508	78,76%	6.985.871	15,49%
Abaixo de 100 mil habitantes	567	87,91%	11.113.264	24,64%
Capital	1	0,16%	12.106.920	26,85%



Controle EXTERNO

Controle Parlamentar e pelo Tribunal de Contas



Controle Parlamentar

Fundamentos do controle externo

- Separação de poderes: doutrina do *check and balances*
  - Competências são partilhadas entre Poderes que exercem funções típicas de administrar, legislar e julgar

  - Funções típicas do Parlamento: *legislar* ***E*** *fiscalizar*
  - Função atípica do Parlamento: *julgar o Chefe do Poder Executivo (nas contas anuais e nos crimes de responsabilidade) e os próprios Vereadores.*

Fiscalização e julgamento

- CF, art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
- IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
- X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

Crimes de responsabilidade do Prefeito

- Decreto-Lei 201/1967, art.4º. São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato :

- Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;

Crimes de responsabilidade do Prefeito

- Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura ; ($$$)
- Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária; ($$$)
- Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro; ($$$)
- Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo. *[cláusula aberta]*.

Titular do controle externo?

- CF, art.31, §1º. O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.
- CF, art.71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)
- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio (...);

Titular do controle externo?

- Competência dos Tribunais de Contas:
- CF, art.71, II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Titular do controle externo?

- Competência dos Tribunais de Contas:
- Art.71, IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

Controle parlamentar dos gastos públicos

- Competência legislativa para <u>aprovar</u> os gastos públicos e <u>controlar</u> sua correta execução.

  - *"A lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição"* (Min. Ayres Britto)

  - PPA, LDO e LOA: iniciativa do Executivo, aprovação pelo Legislativo.

Problemas no controle político dos gastos públicos

- Parlamento é o local em que todos os matizes de interesses da sociedade são representados, diferentemente do Poder Executivo, no qual um projeto é eleito pela maioria dos votantes *[projeto majoritário x controle proporcional]*

- As diversidades representadas no Parlamento devem ser exercidas no momento da elaboração do orçamento (definição de prioridades), não podem orientar a análise da execução dos gastos públicos

Problemas no controle político dos gastos públicos

- Possível uso do controle sobre os gastos públicos como instrumento político-eleitoral.

Lei Complementar 64/1990, art. 1º. São inelegíveis:

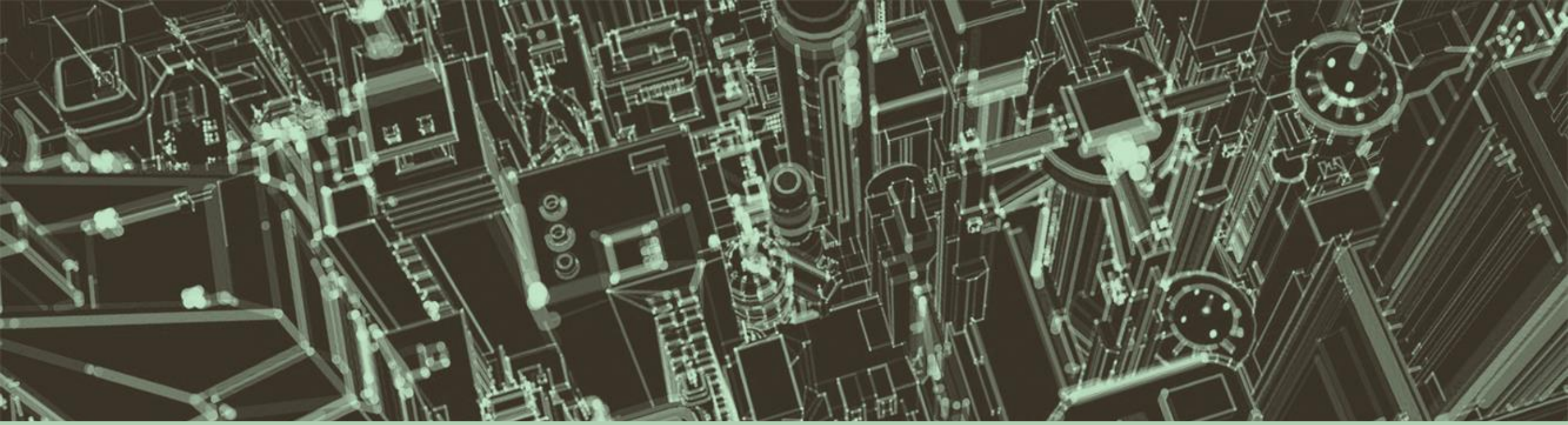
I – para qualquer cargo:

g) os que tiverem suas <u>contas</u> relativas ao exercício de cargos ou funções públicas <u>rejeitadas</u> por *irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa* (...);

Problemas no controle político dos gastos públicos

- Nos municípios, *"o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal"* (CF, art.31, §2º).

- Pareceres prévios dos Tribunais de Contas não são vinculativos: oposição tenta inviabilizar <u>politicamente</u> o Chefe do Poder Executivo por meio da rejeição de contas, independentemente do parecer prévio (falta de prazo x mudança da composição política).



Controle pelo Tribunal de Contas

Fiscalizações a cargo do Tribunal de Contas

- Contábil
- Financeira
- Orçamentária
- Operacional
- Patrimonial
- É um sistema de fiscalização para *"viabilizar, por meio das conclusões decorrentes de uma ação continuada de controle, o julgamento das contas que devem ser prestadas pelos gestores públicos"* (MILESKI)

Rotina Padrão - Contas Anuais do Poder Executivo

Conclusão do exercício

↓

Remessa ao Tribunal de Contas

↓

Análise

↓

Relatório de Fiscalização

Prazos para prestação de contas:

- Presidente: 60d da abertura da sessão legislativa (art. 84, XXIV, CF)
- TCU: parecer em 60d do recebimento (art. 71, I, CF)
- Governador SP: idem Presidente
- TCE/SP: idem TCU
- Municípios SP: até 31.03 (art.24, §1°, LCE 709/1993)
- TCE/SP: parecer até 31.12 do ano seguinte do recebimento (art.24, LCE 709/1993)

Contas Anuais de Prefeituras - SP

- Sistema AUDESP
  [https://audesp.tce.sp.gov.br/audesp/login.do]

Sistema AUDESP

↓

Análise e Fiscalização *in loco*

↓

Relatório de Fiscalização

↓

Defesa

↓

Áreas Técnicas e MPC

↓

Julgamento Câmara (3 Conselheiros)

Contas Anuais de Prefeituras - SP

- Contas Anuais [http://www4.tce.sp.gov.br/contas-anuais/contas?qt-qt_contas_anuais=1#qt-qt_contas_anuais]
- Portal da Transparência Municipal [https://transparencia.tce.sp.gov.br/]

Pedido de Reexame

↓

Áreas Técnicas e MPC

↓

Julgamento Plenário
(7 Conselheiros)

↓

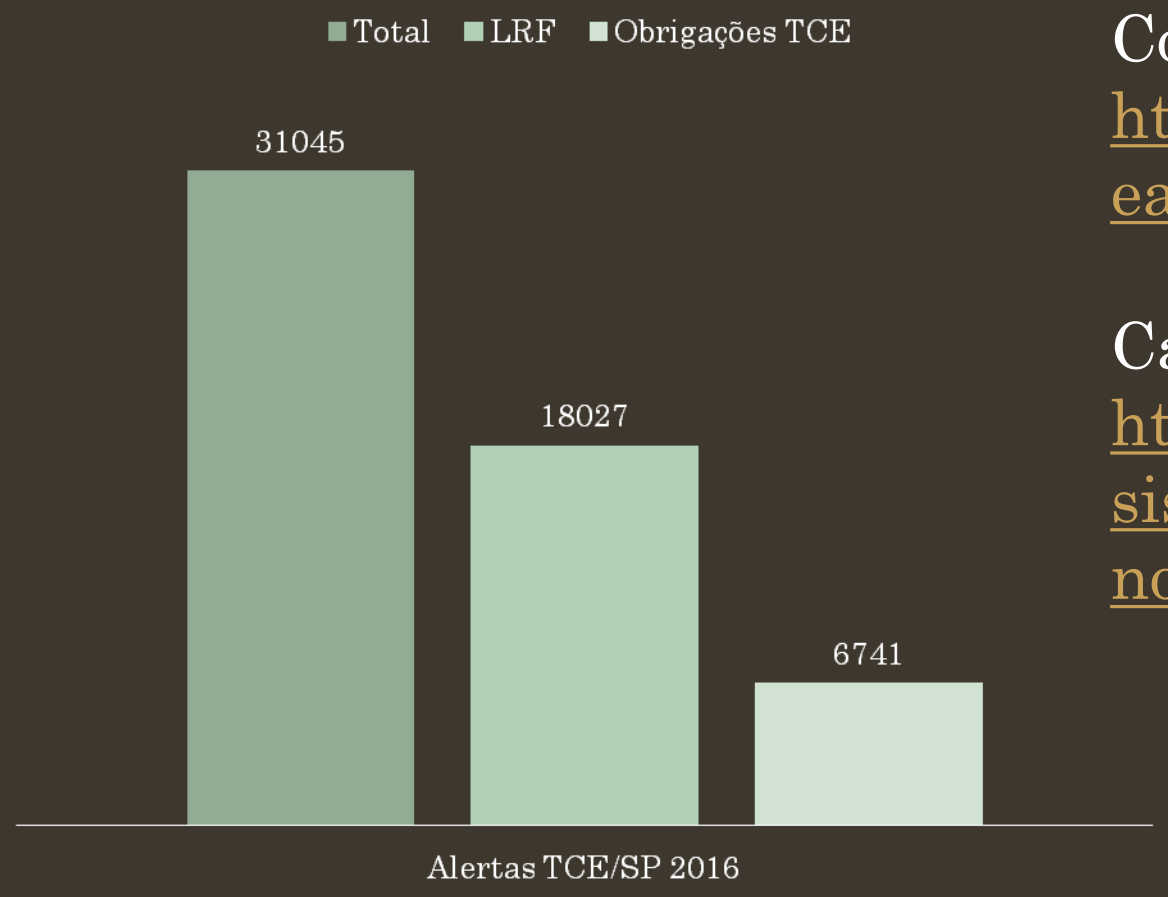
Câmara dos Vereadores
(2/3 para derrubar)

ALERTAS da Lei de Responsabilidade Fiscal

- LRF, art. 59, § 1º. Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos (...) quando constatarem:
- I - verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais;
- II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
- (...)
- V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

MENSAL	▪ Entregas da documentação exigida pelo TCE-SP ▪ Despesas com Pessoal (ano eleitoral) - Mensal a partir de junho ▪ Análise das despesas assumidas nos últimos quatro bimestres (Art. 42 da LRF) - Mensal a partir de abril
BIMESTRAL	▪ Análise da Receita (Execução Orçamentária) ▪ Análise da Despesa (Execução Orçamentária) ▪ Análise do Resultado Primário - LOA Atualizada X Meta da LDO ▪ Regime Próprio Previdência Social - Previsão X Realização das Receitas Previdenciárias ▪ Regime Próprio Previdência Social - Análise das Disponibilidades Financeiras do Regime Previdenciário ▪ Análise dos Restos a Pagar
TRIMESTRAL	▪ Planejamento Atualizado de Aplicação em Ensino ▪ Aplicação de Recursos Próprios em Ensino com base na Despesa Liquidada ▪ Aplicação de Recursos do FUNDEB ▪ Aplicação de Recursos do FUNDEB na remuneração do Magistério ▪ Planejamento Atualizado de Aplicação em Saúde ▪ Aplicação de Recursos Próprios em Saúde com base na Despesa Liquidada
QUADRIMESTRAL	▪ Despesas com Pessoal ▪ Dívida Consolidada ▪ Análise das Operações de Crédito (exceto ARO) ▪ Análise das Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária (ARO) ▪ Análise de Concessão de Garantias
ANUAL	▪ Operações de Crédito X Despesas de Capital (*regra de Ouro, art. 12, § 2º da LRF*[1])

Alertas do TCE/SP em 2016



Consulta: http://transparencia.tce.sp.gov.br/roteador-municipios/relatorio-alerta

Cadastro para receber alertas: https://www4.tce.sp.gov.br/sispush-sistema-de-acompanhamento-e-notificacoes

Exemplo: Contas de CAJATI 2014 [28mil hab]

- Portal da Transparência Municipal (receitas e despesas)
- Alertas / Relatórios de Instrução
- Relatório da Fiscalização
- A.3 – Controle Interno
- B.1.1 – Resultado da Execução Orçamentária
- B.1.2.1 – Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro
- B.2.2 – Despesa de Pessoal

Exemplo: Contas de CAJATI 2014 [28mil hab]

- B.5.1 – Encargos (FGTS)
- B.6 – Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais
- C.1 – Formalização das licitações
- D.1 – Cumprimento das Exigências Legais
- Parecer TCE/SP

O que motiva um parecer desfavorável? (TCE/SP)

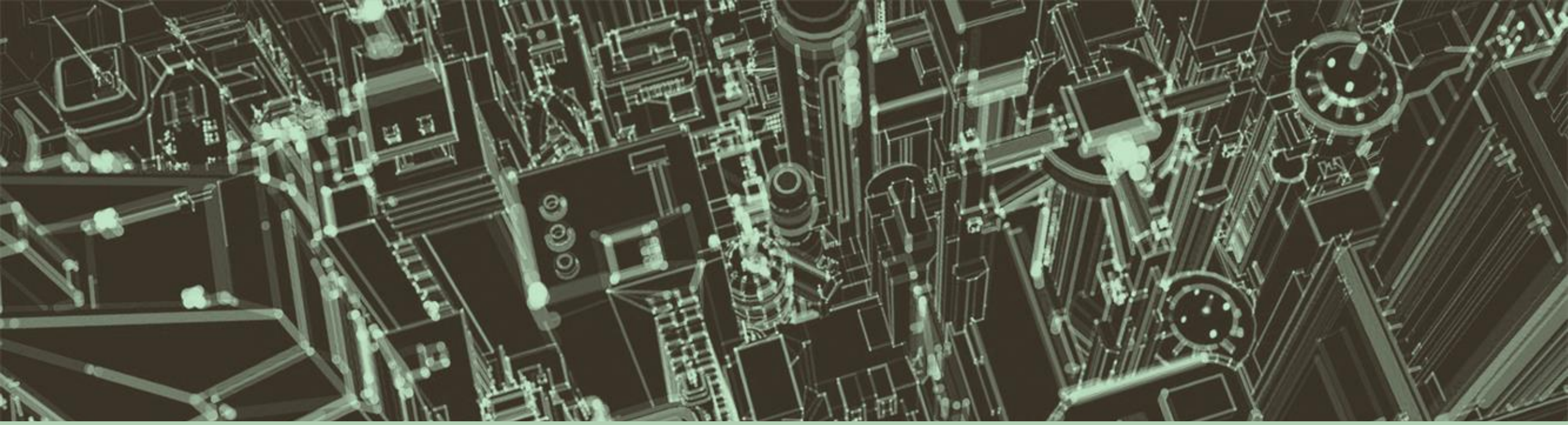
- 1. Não aplicação dos mínimos constitucionais da Educação (despesa total e remuneração do magistério)
- 2. Não aplicação integral do FUNDEB
- 3. Não aplicação do mínimo constitucional na Saúde
- 4. Déficit orçamentário e aumento da dívida flutuante
- 5. Insuficiente pagamento de precatórios judiciais

O que motiva um parecer desfavorável? (TCE/SP)

- 6. Repasse excessivo à Câmara dos Vereadores
- 7. Falta de repasse previdenciário
- 8. Superação do limite da despesa de pessoal
- 9. Não cumprimento do art. 42 da LRF
- 10. Aumento da despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato
- 11. Aplicação incorreta das multas de trânsito e dos Royalties

Pareceres [último ano de mandato]

	Favorável	Desfavorável
2000	356	288
2004	310	334
2008	320	324
2014	306	338



Conselhos Municipais

Uma boa ideia?

Base constitucional

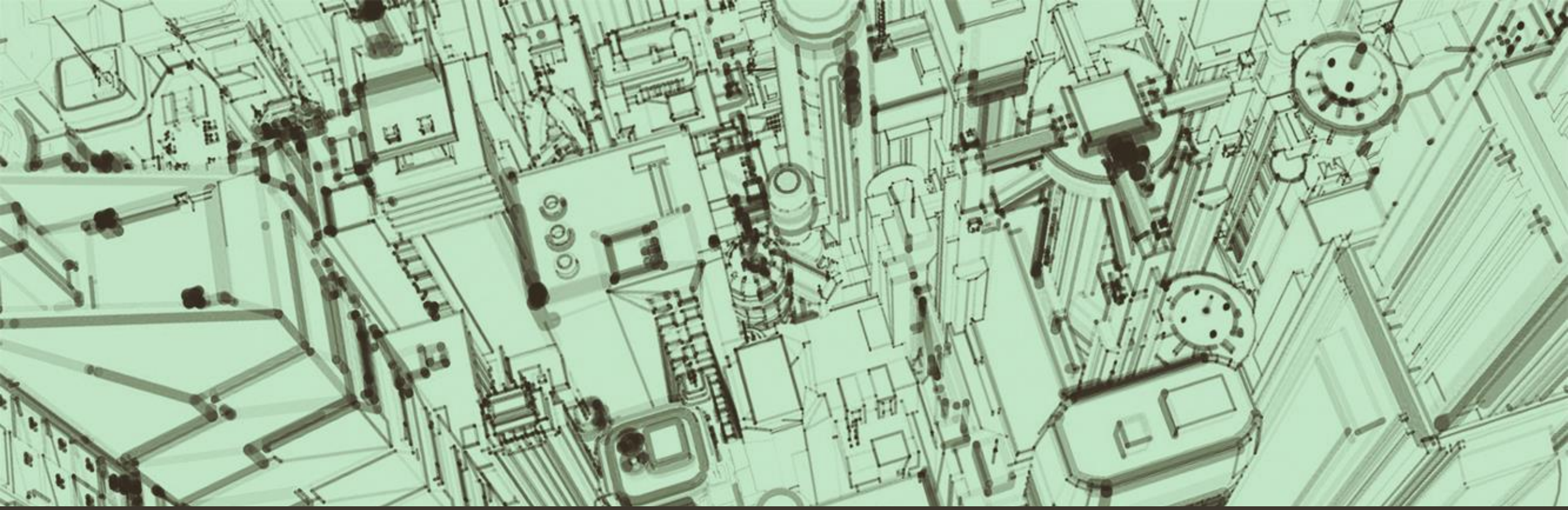
- Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica (...) atendidos os princípios nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e nos seguinte preceitos:
- XII- cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Miríade de Conselhos Municipais [exemplos]

- Conselho de Alimentação Escolar (Lei 11.947/09, art.18)
- Conselho de Controle Social do Bolsa Família (Lei 10.836/04, art.9)
- Conselho do Idoso (Lei 8.842/94, art.6 e Lei 10.741/03, art.7)
- Conselho de Assistência Social (Lei 8.742/93, art.16)
- Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (Lei 11.494/07, art.24)
- Conselho de Saúde (Lei Complementar 141, art.33)
- Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90)

Imposição da participação popular

- Baixíssima capacitação.
- Manuais, cartilhas, modelos de leis e regimentos, secretarias, verbas...



Obrigado!

Rafael Neubern Demarchi Costa 25.09.2017