

Seminário 09 - Fiscalização financeira e orçamentária

Cristina Bottini - n° USP 11758632

Daniel Losnach - n° USP 9337857

Vinícius Carmo - n° USP 7616927

Fiscalização contábil,
financeira,
orçamentária,
operacional e
patrimonial.

Art. 70 - Constituição Federal, 1988.

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.

Fiscalização Contábil

- A fiscalização da contabilidade.
 - Técnica que registra sistematicamente as transações executadas.
 - Base para as demais modalidades fiscalizatórias.
 - Capta, registra, acumula, resume e interpreta fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades do Direito Público Interno.
- Entrelaçamento das modalidades:
- Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
 - § 9º Cabe à lei complementar:
 - II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.
 - LC 4.320/64 recepcionada pela Constituição como Lei Complementar.
- Conclusão:
- Exame de escrituração das receitas, despesas, variações patrimoniais, todas a partir dos registros contábeis da Administração Pública que, obrigatoriamente, estão em conformidade com as regras e princípios da contabilidade pública.

Fiscalização Financeira e Orçamentária

FINANCEIRA:

- A fiscalização da arrecadação de receitas e realização de despesas.
- Verificação das contas públicas, em atenção à legalidade e à regularidade das operações.
- Objeto: o orçamento.

ORÇAMENTÁRIA:

- A fiscalização da correta aplicação da lei orçamentária.
- Verificação de execução orçamentária, em atenção ao PPA, LDO e LOA em suas execuções, métodos e objetivos.
- Objeto: a realização de receitas e despesas.

Fiscalização Operacional

- A fiscalização do desempenho da Administração Pública.
- Verificação de metas e resultados programados e seu atingir.
- Apuração dos procedimentos em atenção aos objetivos traçados anteriormente.
- **Art. 37/CF88:**
 - 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

Fiscalização Patrimonial

- A fiscalização dos bens, materiais ou imateriais; próprios ou impróprios; móveis ou imóveis que se relacionam de maneira direta ou indireta com o erário público.

Abrangência da
fiscalização: pessoas e
atos sujeitos à
fiscalização financeira
e orçamentária.

“Controle, em tema de Administração Pública, é a
faculdade de vigilância, orientação e correção que
um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a
conduta funcional de outro”

Hely Lopes

- controle externo: exercido pelo Poder Legislativo sobre os demais órgãos, com o auxílio do Tribunal de Contas;
- controle interno: exercido pela própria Administração através de ouvidorias, controladorias, auditorias etc.

Abrangência da fiscalização: pessoas e atos sujeitos à fiscalização financeira e orçamentária.

Art. 5º do Regimento Interno do TCU:

- qualquer PF ou PJ, 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;
- aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;
- os dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista;
- responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social o Estado participe ou daquelas que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social
- os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União;

Art. 1º da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.442/92)	Art. 2º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (LC nº 709/93)
<p>I - julgar as contas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União; - das entidades da administração indireta; - daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário. 	<p>III - julgar as contas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista; - daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário.
<p>III - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.</p>	<p>I - apreciar e emitir parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado.</p> <p>II - apreciar e emitir parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios.</p>
<p>V- apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal na administração direta e indireta.</p>	<p>V - apreciar, no âmbito do Estado e dos Municípios, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações.</p>
<p>IV - acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União e das entidades referidas no inciso I.</p>	<p>IV - acompanhar a arrecadação da receita dos Poderes Públicos sobre os quais tenha jurisdição;</p>
<p>II - proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades referidas no inciso I.</p>	<p>VIII - realizar inspeções e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos órgãos dos 3 Poderes, do MP e demais entidades referidas no inciso III.</p>

Abrangência da fiscalização: pessoas e atos sujeitos à fiscalização financeira e orçamentária.

Art. 75 da Lei 4.320/1964 que instituiu o controle interno modernamente prevê que o controle da execução orçamentária ocorra pela:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;*
- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;*
- III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.*

O inciso II traz uma inovação, de controle pelo resultado (não limitando apenas aos aspectos formais dos atos) que foi consagrada pelo Art. 74 da CF/88:

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

- 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 federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*

Hoje, então, o controle moderno envolve tanto a avaliação dos aspectos formais, mas também, e principalmente, da eficiência dos atos administrativos

"a declaração do Estado ou de quem lhe faça às vezes, expedida em nível inferior à lei - a título de cumprimento - sob regime de direito público e sujeita a controle de legitimidade por órgão jurisdicional"

Celso Antônio Bandeira de Mello

São uma espécie de ato jurídico submetidos a um regime jurídico administrativo/regime de direito público (sendo os atos administrativos propriamente ditos aqueles que produzem efeitos jurídicos).

Prestação de contas, balanços e relatórios e transparência fiscal

Instrumentos de fiscalização dos Tribunais de Contas (Título VI do Regimento Interno do TCU):

1. Prestação de contas (formulados nos termos da Instrução Normativa nº 84/2020).

a. Apreciada a prestação de contas o Tribunal proferirá **decisão** julgando-as regulares, irregulares com ressalva (casos de impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário) ou irregulares (quando há omissão no dever de prestar contas, prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração a norma legal ou quando houver dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico).

b. **As contas prestadas pelo Chefe do Executivo (Art. 221)** consistem em **balanços** gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos. Nesse caso, serão apreciadas, pelo TCU, por parecer prévio e pela elaboração de um relatório que acompanha o parecer prévio. Esse **relatório** conterá informações sobre (Art. 228):

- i. o cumprimento dos programas previstos na LOA e o atingimento de metas do PPA e a consonância com LDO
- ii. o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País.
- iii. o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela LRF

Prestação de contas, balanços e relatórios e transparência fiscal

1. **Levantamentos (Art. 238):** visa conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades passíveis de fiscalização; e identificar objetos e instrumentos de fiscalização;
2. **Auditorias (Art. 239):** examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e avaliar o desempenho dos órgãos e entidades quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados;
3. **Inspecções (Art. 240):** suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações;
4. **Acompanhamentos (Art.241):** examinar, ao longo de um período, a legitimidade dos atos de gestão e avaliar seu desempenho;
5. **Monitoramentos (Art. 243):** verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.

Relatórios previstos na LRF (LC 101/2000)

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal (...): os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o **Relatório Resumido da Execução Orçamentária** e o **Relatório de Gestão Fiscal**; e as versões simplificadas desses documentos.

1. Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (art. 52 - 53):

Art. 165 da CF: § 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

Contém: um balanço orçamentário (especificando receitas e despesas realizadas e a realizar) e um demonstrativo da execução das receitas e despesas. É acompanhado de demonstrativos referentes à receita corrente líquida, resultado nominal e primário, receitas e despesas previdenciárias, despesas com juros e restos a pagar.

2. Relatório de Gestão Fiscal (art. 54)

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal.

O Art. 20: MP, Câmara, Senado, TCU, Assembleias Legislativas, Câmara dos Vereadores, TCs, Tribunais Federais, Tribunais de Justiça

Controle interno, controle externo e controle social.

Tribunais de Contas	Controladorias
<ul style="list-style-type: none">i) processo decisório resolvido por colegiados;ii) vitaliciedade de Ministros e Conselheiros;iii) poderes jurisdicionais (na instância administrativa);iv) poder coercitivo (imposto por sanções administrativas ou judiciais);v) grande grau de autonomia perante os Poderes;vi) controles administrativos com formato judicial;vii) procedimentos de fiscalização formais, burocráticos e eminentemente legalistas.	<ul style="list-style-type: none">i) regime de mandato (indicado pelo Poder Executivo ou Legislativo);ii) controle de caráter opinativo ou consultivo;iii) destituídos de poderes jurisdicionais e coercitivos (normalmente);iv) vinculação a algum dos Poderes que possam gerar a força coercitiva (normalmente as decisões sobre controle são dadas pelo Poder Legislativo);v) há uma predominância da decisão monocrática;vi) uso predominante técnicas e procedimentos de auditoria próximos aos de empresas privadas de auditoria.

Controle interno, controle externo e controle social.

O controle da administração pública é exercido por meio de três mecanismos fundamentais: o controle interno, o controle externo e o controle social.

O controle interno é realizado pela própria administração, com o objetivo de garantir a legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos.

O controle externo, por sua vez, é exercido por órgãos independentes da administração, como o Ministério Público, Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunais de Contas dos Estados, poder legislativo e poder judiciário.

Já o controle social é a participação da sociedade na fiscalização e no acompanhamento das ações do poder público, por meio de conselhos, audiências públicas, manifestações e outras formas de controle popular, garantido pela Constituição Federal, pela Lei de Acesso à Informação e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Controle interno, controle externo e controle social.

O controle interno, conforme o inciso II do artigo 74 da Constituição Federal, tem como função comprovar a legalidade e avaliar a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos públicos, incluindo a aplicação de recursos por entidades privadas. Esse dispositivo constitucional destaca a importância de garantir a conformidade legal e a eficácia na gestão dos recursos públicos, além de *“inaugurar a constitucionalização da valorização do controle dos resultados da Administração Pública”*, promovendo transparência e responsabilidade na administração pública.

O controle interno é uma estrutura de caráter predominantemente administrativo, que atua no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública, verificando a legalidade e avaliando os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Suas funções incluem a ouvidoria, que fomenta o controle social e a participação popular, o recebimento, registro e fiscalização de denúncias, entre outras atividades.

Controle interno, controle externo e controle social.

Ouidoria: Responsável por receber, registrar e tratar denúncias e manifestações dos cidadãos sobre os serviços prestados à sociedade e a correta aplicação dos recursos públicos.

Controladoria: Tem como objetivo subsidiar a tomada de decisões governamentais e promover a melhoria contínua da qualidade do gasto público, por meio da análise e comparação de informações relacionadas a custos, eficiência e desempenho.

Auditoria: Avalia uma determinada matéria ou informação de acordo com critérios específicos, visando examinar a legalidade, legitimidade e eficiência dos atos de gestão contábil, financeira, orçamentária e operacional, bem como a aplicação de recursos públicos.

Correição: Tem como finalidade apurar indícios de ilícitos praticados no âmbito da Administração Pública, promovendo a responsabilização dos envolvidos e a obtenção do ressarcimento de eventuais danos ao erário.

Gestão de Políticas e Procedimentos de Prevenção e Combate à Corrupção: Implementa políticas e procedimentos integrados para prevenir e combater a corrupção, além de estabelecer regras de transparência na gestão pública.

Normatização, Assessoramento e Consultoria: Presta apoio na definição, manutenção, monitoramento e aprimoramento dos elementos do controle administrativo dos órgãos e entidades da administração pública.

Controle interno, controle externo e controle social.

O controle externo realizado pelo Poder Legislativo possui diversas atribuições essenciais, tais como:

Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária: O Poder Legislativo é responsável por fiscalizar a execução orçamentária, financeira e contábil do Estado, verificando a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos.

Apreciação das Contas do Chefe do Poder Executivo: O Legislativo tem a competência de analisar e aprovar as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, verificando a correta aplicação dos recursos públicos.

Controle Prévio do Gasto Público: Através do processo legislativo das leis orçamentárias, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, o Legislativo exerce um controle prévio sobre o gasto público, garantindo a transparência e a eficiência na alocação dos recursos.

Sustação de Contratos e Despesas Irregulares: O Poder Legislativo tem o poder de sustar contratos que violem as normas do direito financeiro ou econômico, bem como despesas não autorizadas, como forma de exercer o controle externo sobre a administração pública.

Controle interno, controle externo e controle social.

Ministério Público Comum:

Atua perante a Justiça comum, promovendo a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Tem como atribuições principais a defesa da sociedade, a promoção da justiça e a fiscalização da correta aplicação das leis.

Atua em diversas áreas do direito, como criminal, cível, da infância e juventude, entre outras.

Sua atuação é mais abrangente e não se restringe a questões específicas de contas públicas.

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas:

Atua perante os Tribunais de Contas, fiscalizando a correta aplicação dos recursos públicos e a legalidade dos atos administrativos relacionados às contas públicas.

Tem como atribuição principal a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública.

Foca especificamente na análise das contas públicas, verificando a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Sua atuação está mais direcionada para o controle externo das contas públicas e a responsabilização dos gestores por eventuais irregularidades.

Controle interno, controle externo e controle social.

Controle realizado pelo Poder Judiciário em relação às contas públicas e à gestão dos recursos públicos

Análise de Legalidade e Constitucionalidade: O Judiciário tem o papel de verificar a conformidade dos atos administrativos e das políticas públicas com a legislação vigente e com a Constituição, garantindo que não haja desrespeito às normas jurídicas.

Julgamento de Ações de Responsabilização: O Poder Judiciário pode julgar ações que visam responsabilizar agentes públicos por atos de improbidade administrativa, desvios de recursos públicos ou outras irregularidades na gestão pública.

Controle de Políticas Públicas: O Judiciário pode atuar no controle de políticas públicas, avaliando a efetividade e a legalidade das ações do Estado na promoção do bem-estar social e no atendimento aos direitos fundamentais dos cidadãos.

Garantia de Direitos Fundamentais: O controle exercido pelo Judiciário também visa assegurar o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos, incluindo o direito à educação, saúde, segurança, entre outros, por meio da análise e eventual correção de políticas públicas.

Controle interno, controle externo e controle social.

A Constituição Federal de 1988 prevê diversas formas de participação do cidadão na gestão pública, visando fortalecer a democracia e garantir a transparência e a accountability das ações do Estado. Algumas das principais formas de participação do cidadão contidas na Constituição são:

Tribunal do Júri (art. 5.º, XXXVIII): O Tribunal do Júri é um órgão do Poder Judiciário composto por cidadãos leigos que participam do julgamento de crimes dolosos contra a vida. Essa forma de participação popular no sistema de justiça contribui para a garantia do direito à ampla defesa e ao contraditório.

Iniciativa Popular (arts. 27, § 4.º, 29, XIII, entre outros): A iniciativa popular permite que os cidadãos apresentem projetos de lei ao Legislativo, desde que atendam a requisitos específicos, como o número mínimo de assinaturas. Essa forma de participação direta na elaboração das leis fortalece a democracia participativa.

Controle da Prestação de Serviços Públicos (art. 37, § 3.º, I): A Constituição estabelece que a prestação de serviços públicos deve ser submetida ao controle da sociedade, garantindo a qualidade e a eficiência na oferta desses serviços. Os cidadãos têm o direito de fiscalizar e exigir a melhoria dos serviços públicos.

Controle de Contas (arts. 74, § 2.º, e 31, § 3.º): A Constituição prevê mecanismos de controle das contas públicas, permitindo que os cidadãos acompanhem a execução orçamentária e financeira do Estado. Esse controle contribui para a transparência na gestão dos recursos públicos.

Exercício do Voto (art. 14): O voto é a forma mais tradicional de participação do cidadão na gestão pública, sendo um direito fundamental e um dever cívico. Por meio do voto, os cidadãos elegem seus representantes nos poderes Executivo e Legislativo, exercendo sua soberania popular.

Tribunais de Contas: natureza jurídica, funções e limitações.

Natureza Jurídica: Órgãos autônomos, independentes e colegiados, com competência para exercer o controle externo da Administração Pública.

Base Legal: Constituição Federal, art. 71, e Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/1992).

Características: Autonomia, independência, colegialidade e competência para julgar contas e fiscalizar a aplicação de recursos públicos.

Funções: Fiscalizar a aplicação de recursos públicos, julgar contas, realizar auditorias e inspeções, e emitir pareceres sobre a gestão pública.

Competências: Verificar a legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Poderes: Emitir decisões com força de título executivo, aplicar multas e sanções, e realizar auditorias especiais.

Limitações: Não têm poder de decisão sobre políticas públicas, não podem substituir a Administração Pública na gestão de recursos, e suas decisões são passíveis de recurso.

Restrições: Devem respeitar a autonomia dos Poderes e a independência dos órgãos públicos, e não podem exercer funções de fiscalização sobre si mesmos.

Garantias: Autonomia, independência e colegialidade asseguram a imparcialidade e a eficácia do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.