

O Tribunal e a Administração Indireta do Estado



TCE SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

O Tribunal e a Administração Indireta do Estado



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo



Exercício 2022

Conselheiros

Dimas Ramalho (Presidente)
Sidney Estanislau Beraldo (Vice-Presidente)
Renato Martins Costa (Corregedor)
Antonio Roque Citadini
Edgard Camargo Rodrigues
Robson Marinho
Cristiana De Castro Moraes

Secretário-Diretor Geral

Sérgio Ciquera Rossi

Ministério Público de Contas

Thiago Pinheiro Lima – Procurador-Geral
Celso Augusto Matuck Feres Junior
Élida Graziane Pinto
João Paulo Giordano Fontes
José Mendes Neto
Letícia Formoso Delsin Matuck Feres
Rafael Antonio Baldo
Rafael Neubern Demarchi Costa
Renata Constante Cestari

Procuradoria da Fazenda Estadual

Luiz Menezes Neto – Procurador-Chefe
Denis Dela Vedova Gomes
Carim José Feres
Luís Cláudio Mânfió
Jéssica Helena Rocha Vieira Couto

Auditores

Samy Wurman – Coordenador
Alexandre Manir Figueiredo Sarquis
Antonio Carlos dos Santos
Josué Romero
Márcio Martins de Camargo
Silvia Monteiro
Valdenir Antonio Polizeli

Supervisão

Sérgio Ciquera Rossi
Secretário-Diretor Geral

Coordenação

Paulo Massaru Uesugi Sugiura
Diretor Técnico de Departamento – DSF-I
Alexandre Teixeira Carsola
Diretor Técnico de Departamento – DSF-II

Elaboração/Revisão

Roberto Panzardi Filho
Rosely Duarte Correa

Atualização

Honormélio Pereira da Silveira
Roberto Panzardi Filho

Colaboração

Antônio José Viveiros
José Márcio Ferreira
Escola Paulista de Contas Públicas “Presidente Washington Luís” – EPCP
Coordenadoria de Comunicação Social – CCS

APRESENTAÇÃO

“O que distingue os Tribunais de Contas do Poder Judiciário? Não é sua estrutura ou a forma de composição de seus membros [...], mas é a sua capacidade de atuação preventiva. E, em uma época em que falamos tanto de eficiência e eficácia, isso é tudo.”

Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin
Ministro do Superior Tribunal de Justiça

Que fatores contribuem para a ocorrência de erros e ilegalidades na gestão pública? Quais deles podem ser evitados e de que forma? Levantar indagações desse tipo e refletir sobre possíveis soluções também é parte do trabalho de um Tribunal de Contas, que tem a atuação preventiva como um de seus pilares.

Nesse sentido, uma das frentes mais eficientes é composta pelas ações educativas, que conseguem se antecipar a ponto de eliminar irregularidades antes mesmo de sua origem.

Cursos e materiais que permitam a capacitação de gestores e de suas equipes acabam por trazer um duplo retorno à sociedade. Primeiro, de forma imediata, espera-se a redução dos equívocos técnicos na execução orçamentária ou na formulação de um edital de licitação, por exemplo. Segundo, em um efeito indireto, mas não menos importante, órgãos de controle e cidadãos ganham ainda mais legitimidade para cobrar retidão e excelência de agentes políticos e servidores.

Com o objetivo de fortalecer seu caráter pedagógico, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo vai ao encontro do jurisdicionado. Em 2022, completamos 26 anos de Ciclo de Debates com Agentes Políticos e Dirigentes Municipais percorrendo o Estado para instruir pessoalmente mais de 8.000 representantes dos 644 municípios de nossa jurisdição. Também viajamos ao interior para uma série de cinco seminários, no segundo semestre, sobre a Nova Lei de Licitações, para cumprir nosso dever legal de capacitar na área de contratações públicas.

Sob essa perspectiva, decidimos atualizar este e outros manuais editados pelo TCESP à luz das alterações legislativas, da jurisprudência atualizada e das recentes instruções do Tribunal. Espero que gestores e ordenadores de despesas tenham a oportunidade de acessar e dedicar o merecido tempo a este material, que só assim cumprirá sua finalidade.

São Paulo, janeiro de 2023.

Dimas Ramalho
Presidente

SUMÁRIO

1. A Instituição	8
1.1 O Tribunal de Contas na Legislação.....	8
1.2 Jurisdição	8
1.3 Localização Física.....	9
1.4 A Página Eletrônica (www.tce.sp.gov.br).....	9
1.5 A missão pedagógica.....	9
2. A estrutura descentralizada do Governo do Estado de São Paulo	10
3. A rotina operacional do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	12
3.1 Composição	12
3.2 Decisões possíveis quanto às contas das Entidades da Administração Indireta do Governo do Estado	16
3.3 As Súmulas	18
4. A prestação de contas das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.....	18
5. O exame das autarquias, fundações e empresas estatais do estado.....	19
5.1 Características Gerais.....	19
5.2 O princípio da especialização	21
5.3 A autorização orçamentária	21
5.4 A sujeição à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	22
5.5 O regime de contabilidade e a avaliação do resultado do exercício	22
5.5.1 Autarquias, Fundações e Empresas Estatais Dependentes.....	22
5.5.2 Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista não Dependentes	23
5.6 As despesas e os Atos de Pessoal.....	24
5.7 O repasse do Tesouro Central para Autarquias, Fundações e Empresas Dependentes	24
5.8 Recolhimento do Imposto de Renda ao Tesouro Central.....	25
6. Os três tipos de fundações fiscalizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	26
6.1 Características básicas	26
6.2 A fiscalização das Fundações.....	27
6.2.1 Fiscalização da Fundação Típica.....	27
6.2.2 Fiscalização da Fundação de Apoio	27
6.2.3 Fiscalização da Fundação Conveniada	27

7. O regime de adiantamento.....	28
8. As despesas impróprias	30
9. A contabilidade do setor público	31
10. Licitações e contratos.....	33
10.1 Sanções aos Licitantes	34
11. Cautelas fiscais nos contratos relativos à criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental – o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	34
12. As dispensas licitatórias por valor (art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993 e arts. 72 e 75, I e II, da Lei nº 14.133/2021).....	34
13. Tesouraria.....	37
14. Almoxarifado.....	37
15. Bens de caráter permanente	38
16. Repasses Públicos	38
17. Controle Interno	38
18. Governança Corporativa.....	39
19. Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016)	41
20. Julgamentos desta Corte.....	44
21. Bibliografia	50

1. A Instituição

1.1 O Tribunal de Contas na Legislação

O Tribunal de Contas é órgão de controle externo da Administração Pública; 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 Tribunal de Contas do Estado de São Paulo foi instituído por Revisão Constitucional Decenal, de 1921, e regulamentado pelo Decreto nº 3.708-A, de 6 de maio de 1924, dia em que aconteceu a sessão inaugural.

O regime de 1930 pôs fim a todos os tribunais de contas do Brasil, sendo o de São Paulo extinto em 12 de dezembro de 1930, pelo Decreto nº 4.793. Aqui, encerra-se a **primeira fase** da Corte de Contas paulista, cujas atribuições passam a ser desenvolvidas por órgão do Poder Executivo: a *Secretaria Estadual da Fazenda*.

Esta Casa é reinstituída, em 7 de janeiro de 1947, pelo Decreto-Lei nº 16.690. Tem início a **segunda fase**, quando o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo torna-se instituto constitucional na Carta Paulista de 1947.

E, aqui, não é demais dizer fundamental citação de Rui Barbosa:

“O Tribunal de Contas é corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, não pertencendo, portanto, nem a uma, nem a outra, mas colocado em posição 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 (...)”¹

1.2 Jurisdição

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) fiscaliza todos os órgãos do Governo Estadual e dos 644 Municípios no território Estadual, exceto a Capital, que é fiscalizada pelo Tribunal de Contas do Município (TCM). Ao todo, são mais de 3.400 unidades administrativas.

O volume de recursos fiscalizados pelo TCESP envolve o montante na ordem de R\$ 464 bilhões de reais, sendo R\$ 305 bilhões de origem estadual² e R\$ 159 bilhões de origem municipal³, conforme informações das entidades em 2021.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, a qual abrange todos os que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros,

¹ In: Exposição de Motivos do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890.

² Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (<https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/sigeo-bi>).

³ Fonte: Portal de Informações para o Controle Externo (Portalcontroleexterno.tce.sp.gov.br).

bens e valores públicos⁴.

Os Conselheiros e Auditores julgam/apreciam cerca de 19 mil processos por ano, enquanto as equipes de fiscalização instruem mais de 63 mil processos por ano⁵.

1.3 Localização Física

Além da Sede, na capital paulista, o Tribunal de Contas, a partir da década de 80, desconcentrou-se em 20 Unidades Regionais: Araçatuba, Bauru, Campinas, Marília, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, São José dos Campos, São José do Rio Preto, Sorocaba, Araras, Fernandópolis, Registro, Araraquara, Guaratinguetá, Andradina, Itapeva, Ituverava, Adamantina, Mogi Guaçu e Santos.

Essa desconcentração aproximou a Casa do público jurisdicionado, facilitando sua missão pedagógica, além de reduzir os custos da fiscalização.

1.4 A Página Eletrônica (www.tce.sp.gov.br)

Em tal sítio eletrônico, tem-se o que segue:

- **INSTITUCIONAL** – informes sobre competência; composição; endereços; gestão estratégica, histórico e publicações.
- **SERVIÇOS** – informações para os jurisdicionados, cidadãos e servidores, além dos sistemas disponíveis.
- **LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA** – legislação; pesquisa de processos e jurisprudência.
- **ESCOLA DE CONTAS** – programação de eventos para o público interno e externo.
- **TRANSPARÊNCIA** – dados sobre o TCESP, Estado e Municípios.
- **FALE CONOSCO** – Ouvidoria; Chamados Imprensa; Ouvidoria das Mulheres; Proteção de Dados.

1.5 A missão pedagógica

A falta de adequada orientação técnica responde por considerável parcela dos desacertos cometidos na gestão do dinheiro recolhido da sociedade.

Diante disso, não poderia esta Corte esquivar-se de sua função pedagógica, que, muito embora não lhe esteja constitucionalmente determinada, é sempre intuito dos que buscam, sinceramente, aperfeiçoar a máquina governamental, melhorando a oferta dos serviços à população.

Para essa salutar missão pedagógica, o TCESP promove, todo ano, dezenas de encontros com agentes políticos e servidores do Estado dos 644 Municípios jurisdicionados, além de produzir manuais, cartilhas e comunicados ao público jurisdicionado.

⁴ Artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

⁵ Fonte: Relatório de Atividades 1º ao 4º trimestre de 2020 do TCESP.

Os manuais orientam, de forma clara e objetiva, os que militam na arrecadação e uso do dinheiro público.

Tais cartilhas são periodicamente revistas e ampliadas à luz de mudanças no regramento legal e nos entendimentos jurisprudenciais, notadamente os daqui desta Corte e dos tribunais superiores da Nação.

Então, nunca são imutáveis, dogmáticas, doutrinárias as posições ditas nos manuais e cartilhas.

Em nossa página eletrônica podem ser obtidos vários manuais e cartilhas:

- ***Guia Técnico de Transparência Municipal***
- ***Manual – Novo Fundeb – Perguntas e Respostas***
- ***Aplicação no Ensino***
- ***Compêndio de Consultas, Deliberações, Súmulas e Julgados***
- ***Contas Anuais do Governador***
- ***Parcerias Público-Privadas***
- ***Financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde***
- ***Guia de Orientação aos Membros do Conselho do Fundeb***
- ***Guia de Orientação aos Membros do Conselho Municipal de Saúde***
- ***Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)***
- ***IEG-E Índice de Efetividade da Gestão Estadual***
- ***Índice de Efetividade da Gestão Previdenciária Municipal (IEG-PREV)***
- ***Lei de Responsabilidade Fiscal***
- ***Previdência***
- ***Remuneração de Agentes Políticos***
- ***Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais***
- ***Controle Interno***
- ***Orientação às Secretarias Estaduais, Poderes Legislativos e Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas e suas Unidades Gestoras***
- ***O Tribunal e a Administração Indireta do Estado***
- ***O Tribunal e as Entidades Municipais da Administração Indireta***
- ***Repasses Públicos ao Terceiro Setor***
- ***Licitações e Contratos: Principais aspectos da fase preparatória e gestão contratual***
- ***Agências Reguladoras***
- ***Manual – Estamos avançando na gestão do lixo?***
- ***Manual – Marco Legal do Saneamento Básico 2021***

2. A estrutura descentralizada do Governo do Estado de São Paulo

O Estado paulista vale-se de 57 entidades para realizar, com mais autonomia, políticas alusivas à educação, saúde, transportes, previdência própria, assistência social e regulação de serviços públicos (*agências reguladoras*).

Eis as autarquias, fundações e empresas estatais:

AUTARQUIAS

1. Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEM
2. Agência Metropolitana de Campinas – AGEMCAMP
3. Agência Metropolitana de Sorocaba – AGEMSOROCABA
4. Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte – AGEMVALE
5. Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo – ARSESP
6. Agência Reguladora de Serviços Delegados de Transporte do Estado de São Paulo – ARTESP
7. Caixa Beneficente da Polícia Militar
8. Centro Paula Souza – CPS
9. Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE
10. Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo – DER
11. Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/SP
12. Faculdade de Medicina de Marília – FAMEMA
13. Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto – FAMERP
14. Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Botucatu – HC BOTUCATU
15. Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Marília – HC FAMEMA
16. Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto – HC USP-RP
17. Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de São Paulo – HC USP-SP
18. Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual – IAMSPE
19. Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo – IMESC
20. Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo – IPEM
21. Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares – IPEN
22. Instituto de Pagamentos Especiais de São Paulo – IPESP
23. Junta Comercial do Estado de São Paulo – JUCESP
24. São Paulo Previdência – SPPREV
25. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP
26. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP
27. Universidade de São Paulo – USP

FUNDAÇÕES

28. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP
29. Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE
30. Fundação Estadual Professor Dr. Manoel Pedro Pimentel – FUNAP
31. Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente – Fundação Casa
32. Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de

São Paulo – Fundação Florestal

33. Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” – Fundação ITESP
34. Fundação Padre Anchieta – Centro Paulista de Rádio e TV Educativas
35. Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON-SP
36. Fundação para o Remédio Popular – FURP
37. Fundação Memorial da América Latina
38. Fundação Oncocentro de São Paulo
39. Fundação Pró-Sangue Hemocentro de São Paulo
40. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE
41. Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo (Prevcom)
42. Fundação Universidade Virtual do Estado de São Paulo – Univesp
43. Fundação Parque Zoológico de São Paulo

EMPRESAS ESTATAIS

(empresas públicas e sociedades de economia mista)

44. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU
45. Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB
46. Companhia Docas de São Sebastião
47. Companhia Paulista de Parceiras – CPP
48. Companhia Paulista de Securitização – CPSEC
49. Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM
50. DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A
51. Desenvolve SP
52. Empresa Metropolitana de Águas e Energia S/A – EMAE
53. Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S/A – EMTU-SP
54. Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S/A – IPT
55. Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô
56. Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo – PRODESP
57. Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP

3. A rotina operacional do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

3.1 Composição

Segundo o art. 1º do Regimento Interno, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo compreende:

I - órgãos deliberativos:

- a) Tribunal Pleno;
- b) Primeira Câmara e Segunda Câmara;
- c) Julgador Singular.

II - órgãos de administração superior:

- d) Presidência;
- e) Vice-Presidência;
- f) Corregedoria.

III - órgão especial:

- g) Corpo de Auditores do Tribunal de Contas.

IV - órgãos de direção, supervisão e controle:

- h) Secretaria-Diretoria Geral;
- i) Departamento Geral de Administração;
- j) Departamento de Tecnologia da Informação.

V - órgão auxiliar:

Gabinete Técnico da Presidência.

Demais disso, junto ao Tribunal funcionam o **Ministério Público de Contas e a Procuradoria da Fazenda do Estado**, na forma estabelecida no Regimento Interno. As sessões do Tribunal de Contas são públicas, exceto as destinadas a assuntos administrativos internos ou quando a preservação de direitos individuais e o interesse público assim o exigirem.

Os Conselheiros do TCE/SP podem decidir isoladamente, quando atuam como **Julgadores Singulares**, e de forma colegiada, através de Câmaras, quando se reúnem três Conselheiros, ou através do **Tribunal Pleno**, que é a reunião de todos os sete Conselheiros.

As decisões menos complexas podem ser decididas pelo Julgador Singular, e na medida em que ganham maior complexidade, a responsabilidade pela decisão eleva-se para as Câmaras e para o Tribunal Pleno.

O Conselheiro, como Julgador Singular, tem competência para julgar contratos de compras ou serviços comuns ou atos jurídicos análogos, bem como a consequente execução contratual, celebrados pelas administrações municipal e estadual, de valor igual ou acima de 70.000 UFESPs e abaixo de 200.000 UFESPs; julgar contratos ou atos jurídicos análogos, bem como a consequente execução contratual, celebrados pela administração estadual e municipal relativo a obras e serviços de engenharia, alienação ou concessão ou permissão de direito real de uso de bens da Administração Pública, concessões em geral e parceria público-privadas, de valor abaixo de 200.000 UFESPs; julgar ajustes e prestações de contas de repasses a órgãos públicos de valor abaixo de 200.000 UFESPs; julgar auxílios, subvenções, contribuições, convênios, contratos de

gestão, termos de parceria, termos de colaboração, termos de fomento e respectivas prestações de contas, relativos a repasses efetuados pelas administrações estadual e municipal a entidades do terceiro setor, que tenham valor igual ou acima de 70.000 UFESPs e abaixo de 200.000 UFESPs; julgar as prestações de contas de adiantamentos destinados a verba de representação de origem estadual; apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, dos membros de Poder ou Órgão no âmbito do Estado; apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, pensões e complementação de proventos de aposentadoria e complementação do valor de pensões dos membros de Poder ou Órgão no âmbito do Estado.

Algumas matérias, entretanto, exigem apreciação das **Câmaras** julgadoras, como a emissão de parecer prévio sobre a prestação de contas anual dos Prefeitos municipais e o julgamento das contas anuais prestadas pelas Mesas das Câmaras municipais; bem como o julgamento das contas anuais das entidades com personalidade jurídica de direito privado, de cujo capital o Estado, ou qualquer entidade de sua administração indireta ou fundacional seja detentor de totalidade ou da maioria das ações ordinárias, e o julgamento das contas anuais das fundações mantidas ou instituídas pelo Poder Público Estadual. Também é de sua competência a apreciação de recursos impetrados contra decisões dos julgadores singulares.

O TCESP conta com duas Câmaras, cabendo a um de seus integrantes, o Presidente, a direção dos trabalhos.

Há, por fim, julgamentos que só podem ser proferidos por todos os Conselheiros, reunidos no **Tribunal Pleno**, que corresponde a mais alta instância decisória do TCESP. Além de apreciar recursos sobre suas próprias decisões e das Câmaras, somente ao Pleno compete, por exemplo, emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Governador do Estado.

Cada processo possui um Conselheiro Relator, designado aleatória e equitativamente, com exceção do Presidente da Casa, que fica incumbido da direção e representação do Tribunal de Contas junto a outras instituições. O Presidente, embora conduza as sessões de julgamento do Pleno, somente participa das votações nos casos de empate.

Os processos conduzidos pelos órgãos julgadores do TCESP observam rigorosamente o princípio da ampla defesa, concedendo aos interessados a possibilidade de esclarecer e justificar as irregularidades apontadas pelas equipes de fiscalização, ou ainda, de comprovarem que não contribuíram para sua ocorrência.

Caso contrário, os responsáveis sujeitam-se a uma série de penalidades, dependendo da gravidade dos fatos apurados e da condição dos agentes envolvidos, tais como:

- aplicação de multas de até 2.000 UFESPs;

- inabilitação dos agentes que cometerem infrações graves para exercerem cargo em comissão ou função de confiança por até 8 anos;
- declaração da idoneidade do licitante, que fica impedido de contratar com a Administração Pública pelo prazo de até 5 anos;
- nos casos de indícios de ilícitos penais, remessa das peças pertinentes ao Ministério Público, para que este adote as providências cabíveis;
- a determinação da devolução das importâncias concedidas a organizações não governamentais sem fins lucrativos que não comprovarem tê-las aplicado regularmente;
- emissão de pareceres desfavoráveis às contas de Prefeituras Municipais e do Governo do Estado, os quais, uma vez referendados pelas respectivas Casas Legislativas, ocasionam a suspensão dos direitos políticos do Chefe do Executivo por até 8 (oito anos).

É importante enfatizar que os pareceres do TCESP são estritamente técnicos, atendo-se exclusivamente à observância do cumprimento da lei pela Administração Pública e, no caso das fiscalizações operacionais, da satisfação de padrões amplamente reconhecidos por especialistas da área em questão, quando inexisterem regulamentações que os definam expressamente.

O julgamento de natureza política é tarefa das Câmaras Municipais e da Assembleia Legislativa do Estado, cujos integrantes, na condição de representantes do povo, reúnem a legitimidade necessária para julgamentos dessa natureza.

Audidores de Contas

Algumas matérias, porém, não são apreciadas pelos Conselheiros, mas pelos Auditores de Contas do TCESP, cargo provido por concurso público.

O Auditor, como Julgador Singular, julga contratos de compras ou serviços comuns ou atos jurídicos análogos, bem como a consequente execução contratual, celebrados pelas administrações municipal e estadual, de valores abaixo de 70.000 UFESPs; julga auxílios, subvenções, contribuições, convênios, contratos de gestão, termos de parceria; julga termos de colaboração, termos de fomento e respectivas prestações de contas, relativos a repasses efetuados pelas administrações estadual e municipal a entidades do terceiro setor que tenham valor abaixo de 70.000 UFESPs; julga os atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias da área municipal, além de Balanço Geral do Exercício das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações municipais. Aprecia, ainda, os atos de admissão de pessoal, a qualquer título, e os atos de concessão de aposentadorias, pensões e complementação de proventos de aposentadoria e complementação do valor de pensões no âmbito do Estado, exceto quanto aos membros de Poder ou Órgão estadual.

Além disso, compete aos Auditores substituir os Conselheiros que, por motivo de férias, licenças ou afastamentos legais, ausentarem-se de suas funções, garantindo o funcionamento regular das Câmaras e do Tribunal Pleno. O número de Auditores é igual ao de Conselheiros: sete.

Ministério Público de Contas

O Ministério Público de Contas (MPC) exerce suas funções típicas, no âmbito específico de jurisdição do TCESP, ou seja, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais.

Para tanto, o MPC tem vista dos processos que tramitam pelo TCESP, antes de proferida a decisão, requerendo, quando o caso exigir, as medidas de interesse da justiça, da administração e do patrimônio público, de sorte a garantir a observância aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, interesse público e eficiência, entre outros.

O MPC é composto por nove Procuradores de Contas, um dos quais exerce a função de Procurador-Geral, responsável pela administração das suas atividades funcionais.

Fiscalização

O TCESP conta com um qualificado corpo de Agentes e Auxiliares da Fiscalização, selecionados por meio de um dos mais disputados concursos públicos do Estado de São Paulo. Para o cargo de Agente da Fiscalização, a seleção exige conhecimentos aprofundados sobre Gestão Pública e formação acadêmica em uma das seguintes áreas: Administração, Contabilidade, Direito, Economia, Engenharia Civil ou Gestão de Políticas Públicas.

São os Agentes e Auxiliares que formam o corpo técnico ou instrutivo, responsável pelas inspeções nos órgãos e por instruir os relatórios de fiscalização, posteriormente submetidos à apreciação dos Auditores e dos Conselheiros para decisão.

Este corpo técnico é dividido em Diretorias de Fiscalização e Unidades Regionais, subordinadas à Secretaria-Diretoria Geral (SDG). Junto à SDG também se encontram as Assessorias Técnicas, que possuem especialistas em Direito, Engenharia e Economia, que opinam sobre questões de suas respectivas áreas, quando necessário.

A área administrativa do Tribunal também é composta por Agentes e Auxiliares, que cuidam das atividades rotineiras do Órgão.

3.2 Decisões possíveis quanto às contas das Entidades da Administração Indireta do Governo do Estado

Nas contas do Governador, o Tribunal emite ***parecer prévio***, que pode ser aceito ou derrubado pela Assembleia Legislativa; eis o art. 33, I, da Constituição do Estado:

Artigo 33 – O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do

Estado, **mediante parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento; (g.n.)

De outra parte, o Tribunal **julga** os balanços dos titulares de autarquias, fundações e empresas estatais do Governo do Estado; isso, conforme o art. 33, II, daquela Carta:

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e **autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual**, e as contas daqueles que derem perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; (g.n.)

Nos termos do artigo 33 da Lei Complementar Estadual nº 709/93, as contas serão julgadas:

I – **regulares**, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II – **regulares com ressalva**, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, de que **não resulte dano ao erário**; e

III – **irregulares**, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) infração à norma legal ou regulamentar;

c) dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

d) desfalque, desvio de bens ou valores públicos.

§ 1º O Tribunal de Contas poderá julgar irregulares as contas, no caso de **reincidência no descumprimento de determinação** de que o responsável tenha tido ciência, feitas em processo de tomada ou prestação de contas.(g.n.)

Além do mais, poderá esta Corte aplicar multa aos responsáveis pela Administração descentralizada, à vista das infrações apresentadas no artigo 104 da mencionada lei complementar:

Artigo 104 – O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

I – contas julgadas irregulares de que não resulte débito;

II – ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar;

III – não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de diligência do Conselheiro Relator ou do Conselheiro Julgador Singular, ou de decisão do Tribunal de Contas;

IV – obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

V – sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas; e

VI – reincidência no descumprimento de determinação ou instruções do Tribunal de Contas.

§ 1º Ficará sujeito à multa prevista neste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.

Contra tais decisões, cabem os seguintes recursos aos titulares de autarquias, fundações e empresas estatais do Governo do Estado de São Paulo, conforme previsto na Lei Complementar Estadual nº 709/93:

- *Recurso ordinário* (artigos 56 e 57);
- *Pedido de reconsideração* (artigos 58 a 61);
- *Agravo* (artigos 62 a 65);
- *Embargos de Declaração* (artigos 66 a 69).

Além disso, e sobre as decisões transitadas em julgado, cabem ainda as **ações de revisão** e de **rescisão de julgado** (arts. 72 a 77 da Lei Complementar Estadual nº 709/93).

3.3 As Súmulas

As Súmulas resumem, em texto curto e objetivo, a interpretação pacífica dos Conselheiros sobre determinado assunto, vindo isso atender a três propósitos:

- a) uniformizar as decisões;
- b) tornar pública a jurisprudência predominante da Casa;
- c) agilizar a instrução do processo, visto que já não é mais necessário sempre repetir todo o entendimento que originou a Súmula.

São 46 (quarenta e seis) súmulas que podem ser consultadas acessando o *site* do TCE/SP (**Legislação e Jurisprudência**).

4. A prestação de contas das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista

As **autarquias** prestam contas até 31 (trinta e um) de março do ano seguinte ao da competência do balanço, encaminhando a documentação, via *web*, prescrita nas Instruções vigentes.

As **fundações** prestam contas até 31 (trinta e um) de maio, no caso de se submeterem a Lei nº 6.404/1976, ou até 31 (trinta e um) de março nos demais casos, enviando a documentação, via *web*, referida naquelas Instruções.

As **sociedades de economia mista** e as **empresas públicas** prestam contas até 31 (trinta e um) de maio quando realizarem Assembleia Geral Ordinária e, quando não submetidas a tal procedimento, até 31 (trinta e um) de março; para tanto, encaminham os documentos, via *web*, mencionados nas Instruções.

5. O exame das autarquias, fundações e empresas estatais do estado

5.1 Características Gerais

No intuito de gerir obras e serviços públicos, os entes estatais (União, Estados e Municípios) podem se valer da descentralização administrativa, conferindo determinadas atribuições a pessoas jurídicas por eles criadas mediante a lei, vindo isso a constituir a Administração indireta ou descentralizada.

Essa vontade política materializa as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, regidas umas pelo direito público (*autarquias; certas fundações*), outras pelo direito privado (*algumas fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista*).

Segundo conceituação do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e suas alterações:

Autarquia – *o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.*

Empresa Pública – *a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.*

Sociedade de Economia Mista – *a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.*

Fundação Pública – *a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.*

Independentemente do direito que as informam, há traços convergentes entre

aquelas entidades. Maria Sylvia Zanella Di Pietro assim sintetiza os pontos comuns⁶:

- Todas têm personalidade jurídica própria, o que implica direitos e obrigações definidos em lei, patrimônio próprio, capacidade de autoadministração, receita própria;
- A sua criação é sempre feita por lei, exigência que consta do art. 37, XIX, da Constituição;
- A sua finalidade essencial não é o lucro e sim a consecução do interesse público;
- Falta-lhes liberdade na fixação ou modificação de seus próprios fins; é a própria lei singular que, ao criar a entidade, define o seu objeto, o qual só pode ser alterado por outra lei da mesma natureza;
- Elas não têm a possibilidade de se extinguirem pela própria vontade; sendo criadas por lei, só outra lei poderá extingui-las, em consonância com o princípio do paralelismo das formas; por isso mesmo, não se aplicam a essas entidades as formas normais de extinção previstas no direito civil e comercial;
- A todas elas se aplica o controle positivo do Estado, o qual tem por finalidade verificar se a entidade está cumprindo os fins para os quais foi criada.

Existem também as autarquias de **natureza especial**, com mais autonomia que as demais, podendo essa diferenciação ser assim resumida:

- *Escolha dos dirigentes* – por meio de indicação em lista tríplice enviada para o Governador (ex.: universidades);
- *Relativa estabilidade dos dirigentes* – por meio de mandato fixo, sem possibilidade de exoneração (ex.: agências reguladoras);
- *Maior autonomia administrativa e técnica* – impossibilidade de revisão das decisões pela Administração direta (ex.: agências reguladoras);
- *Atribuição de competências reguladoras* – expedição de normas de efeito externo, que afetam a operação de serviço público (ex.: agências reguladoras);
- *Tomada de decisões com maior participação dos usuários* – por meio de instrumentos como consultas públicas e audiências públicas (ex.: agências reguladoras).

Exemplo de autarquias especiais são as universidades estaduais (USP, UNICAMP, UNESP) e agências reguladoras do Estado (ARTESP, AGEM, ARSESP, AGECAMP).

As universidades têm autonomia constitucionalmente assegurada; eis o art.

⁶ “Direito Administrativo” – Maria Sylvia Zanella Di Pietro, 14ª edição, Atlas, São Paulo.

207 da Constituição Federal:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

5.2 O princípio da especialização

Autarquias, fundações e empresas estatais resultam do processo de descentralização estatal; por esse motivo, orientam-se, com vigor, pelo **princípio da especialização**. Daí que o desvio de finalidade é grave distorção na administração indireta.

Por tal razão, esta Corte de Contas rejeita gestões que concedem empréstimos à Administração direta, eis que eventual sobra monetária deve ser aplicada, única e tão somente, nos fins para os quais se criou, legalmente, a entidade descentralizada.

O exame operacional, finalístico, de execução programática é tarefa importante na apreciação das contas da administração indireta.

Vital, assim, que os dirigentes da administração indireta anotem, **no relatório de atividades**, não só as obras e novos serviços, mas, também, a operação dos preexistentes serviços. Exemplificando:

- Fundação de apoio aos Municípios: *emissão de x mil pareceres jurídicos; publicação de x estudos técnicos; ministério de x cursos.*
- Autarquia de previdência própria: *pagamento de x aposentadorias e x pensões; concessão de mais x aposentadorias e pensões.*
- Empresa de saneamento básico: *atendimento de x milhões de residências; construção de x novas estações de tratamento de água.*

5.3 A autorização orçamentária

Do mesmo modo que o ente central, as células da administração descentralizada submetem-se ao princípio da unidade orçamentária, consagrado no art. 165, § 5º, I e II, da Constituição Federal.

Assim, da autorização legal jamais se afastam os orçamentos de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; estas últimas, desde que dependentes do Tesouro.⁷

Em suma, a Lei Orçamentária Anual preverá receitas e despesas não só da administração direta, mas, também, daquelas pessoas descentralizadas, cabendo anotar que as empresas estatais autônomas, não dependentes do Caixa central, apresentarão, no orçamento, apenas sua programação de investimentos (art. 165,

⁷ No Estado de São Paulo as empresas públicas que não subsistem sem os recursos do Tesouro são as chamadas empresas dependentes: IPT, CETESB, CPTM.

§ 5º, II, da Constituição Federal).

Nesse passo, o art. 107 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, não foi recepcionado pela vigente Carta Política. Tal dispositivo facultava que o orçamento de autarquias e paraestatais pudesse ser aprovado mediante decreto do Chefe do Poder Executivo.

Ao dispensar a permissão legal, o gasto descentralizado está a contrariar sobredita norma constitucional, bem assim o art. 167, I e II, da mesma Lei Maior.

5.4 A sujeição à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Tal disciplina alcança todos os entes da Federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, seus Poderes, fundos e entidades da Administração indireta: autarquias, fundações e empresas estatais, destas excluídas as que *não* dependem do Tesouro central.⁸

Com isso, livre da LRF está, por exemplo, uma empresa estatal que arrecada, ela mesma, o suficiente para seu próprio custeio e investimento, ainda que, para tanto, venda mercadorias e serviços à Administração direta do Estado⁹, exigindo tais operações, vale ilustrar, a contabilização intraorçamentária, para evitar dupla contagem no balanço consolidado (*Portaria Interministerial STN/SOF nº 338, de 26/4/2006*).

Mesmo não dependentes do Erário central, autarquias e fundações da Administração estão submetidas aos limites e condições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Também obedecem ao regime fiscal os consórcios públicos, quer os antigos, quer os novos, regulados pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

5.5 O regime de contabilidade e a avaliação do resultado do exercício

5.5.1 Autarquias, Fundações e Empresas Estatais Dependentes

Autarquias e fundações de direito público sujeitam-se a Lei nº 4.320/1964; registram, ao final de cada ano civil, *superávit* ou *déficit* de execução orçamentária. Algumas fundações e todas as empresas públicas e sociedades de economia mista submetem-se à Lei nº 6.404/1976; registram, ao final do exercício, resultado positivo ("*lucro*") ou resultado negativo ("*prejuízo*"). Todavia, esses entes do direito privado devem produzir, em separado, demonstrativos segundo a Contabilidade Pública¹⁰; isso, para viabilizar a consolidação com as entidades de direito público do Estado, conforme Portaria nº 683/2011, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Fundamental ressaltar que, no Sistema Eletrônico de Administração

⁸ Conforme art. 2º, III, da LRF e art. 2º, II, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

⁹ Exemplo: SABESP, Metrô.

¹⁰ Segundo ditames da Lei nº 4320/1964.

Financeira do Estado de São Paulo (SIAFEM), não é possível, em regra, assumir despesa sem a centralizada autorização da Secretaria da Fazenda. Nesse contexto, as autarquias, fundações e as estatais dependentes, sob a ótica fiscal, figuram como unidades orçamentárias de um único balanço, o geral do Estado, denominado *Contas do Governador*.

Assim, o *déficit* orçamentário da Administração indireta, já de há muito tempo, é todo coberto pelo *superávit* orçamentário do ente central, sendo isso previamente referendado pela Assembleia Legislativa, mediante a Lei Orçamentária Anual.

O *déficit* orçamentário das entidades descentralizadas é compensado pelos repasses extraorçamentários do Tesouro Central.

5.5.2 Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista não Dependentes

Findo o exercício financeiro de tais entidades, o resultado positivo (*lucro*) ou negativo (*prejuízo*) será confrontado com o patrimônio líquido do início do exercício.

Nesse rumo, o resultado negativo pode indicar reprovação das contas, desde que conte a entidade com substancial patrimônio líquido **negativo**, nisso considerando que tal desajuste representa óbvio risco fiscal para o ente central do Estado.

Não é demais dizer que o negativo patrimônio líquido acontece quando a dívida da pessoa jurídica supera seus bens e direitos, devendo a Administração Estadual noticiar a lacuna no Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Elevado patrimônio líquido negativo mostra o estado de insolvência de fundações e empresas estatais.

Em regra, a avaliação desta Corte se dá conforme a seguinte fórmula:

Fórmula: ***Influência do Resultado do Exercício sobre o Patrimônio Líquido:***

Demonstração de Mutações do Patrimônio Líquido

Saldo em 31.12 de			
Resultado do exercício			
Aumento de capital em			
Saldo em 31.12 de			

A avaliação patrimonial das empresas estatais se mira nos seguintes índices de liquidez e endividamento:

Índices	202x-1	202x
Liquidez Imediata		
Liquidez Corrente		
Liquidez Seca		
Liquidez Geral		
Quociente de Endividamento		

5.6 As despesas e os Atos de Pessoal

Não há limites específicos para a despesa de pessoal de autarquias, fundações ou estatais dependentes.

Assim, faculta-se a uma autarquia gastar com pessoal, por exemplo, 98% de sua receita, desde que, no consolidado de todo o Executivo, o percentual fique abaixo dos 49% incidentes sobre a receita corrente líquida do Estado, ou seja, o limite fiscal daquele Poder.

Verificado excesso naquelas entidades descentralizadas, pode o Estado solicitar, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), freios ao dispêndio laboral de autarquias, fundações e estatais dependentes.

A propósito, a LDO pode também enunciar impedimentos de término de gestão também para a Administração indireta; é o caso, por exemplo, da vedação para assumir despesas nos dois últimos quadrimestres (*art. 42 da LRF*) ou da proibição de aumentar a despesa de pessoal nos derradeiros 180 dias do mandato (*art. 21, II, da LRF*).

Bastante salutar tal procedimento; evita que sobreditas entidades sirvam de “válvula de escape” para eventuais desvios da Administração direta.

Os órgãos da Administração Indireta do Estado (com exceção da fundação conveniada) terão os atos de admissão de pessoal apreciados por esta Corte para fins de registro, exceto as contratações temporárias (o exame da legalidade é efetivado quando da fiscalização *in loco*, sendo tratado no respectivo Balanço Geral, conforme Deliberação publicada no DOE de 12/12/2020 – SEI nº 0007916/2020-42). Para isso, devem enviar a documentação a este Tribunal constante nas Instruções vigentes.

5.7 O repasse do Tesouro Central para Autarquias, Fundações e Empresas Dependentes

Para evitar dupla contagem na consolidação de balanços de um mesmo ente da Federação, a Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, estabeleceu que, para o simples apoio financeiro entre entidades públicas, os repasses não onerem o orçamento do concessor; não mais aqui a despesa orçamentária.

Assim, são fatos financeiros, extraorçamentários, as transferências do Tesouro

para suas autarquias, fundações e estatais dependentes. Por extensão, acontece despesa somente quando a beneficiária gasta o dinheiro recebido da concedente.

Via de consequência, em cada pessoa jurídica da Administração indireta, o resultado de exercício considera, de um lado, os recebimentos extraorçamentários e a receita orçamentária própria; de outro, as despesas orçamentárias.

Esse sistema extraorçamentário, bom ressaltar, vale, tão somente, para a ajuda financeira entre pessoas públicas de idêntica esfera de governo, o que exclui qualquer contraprestação, em bens ou serviços, pelo ente beneficiado.

Prevista no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a limitação da despesa não obrigatória, às vezes, também restringe a ajuda financeira vinda do ente central; para tanto, deve haver frustração da arrecadação prevista e comprometimento das metas propostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

De todo modo, os critérios para cortar tais repasses não de estar ditos, de forma cristalina, naquela lei de diretrizes (art. 4º, I, "b", da LRF).

Diferente, na venda de bens e serviços entre entidades da mesma esfera governamental, o comprador prossegue empenhando em favor da entidade produtora. É bem o caso, para se ter um exemplo, quando as repartições do Estado pagam à SABESP os serviços de água e esgoto mensalmente utilizados. Aqui, sim, o ente central faz despesa orçamentária (empenho) para pagar a entidade descentralizada (*vide Portaria STN nº 688/05 e nº 338/06*).

Então, quando uma entidade adquire bens e serviços de outra célula **do mesmo nível de governo**, nessa operação intragovernamental o comprador empenha contra a **modalidade91**¹¹. De seu lado, o vendedor recebe a entrada na subcategoria **receita intraorçamentária**.

À vista de ser uma só a origem daquele dinheiro, contá-lo como receita na entidade compradora e, também, na vendedora, tal prática conduz à inconveniente dupla contagem no Balanço Geral do Estado. Daí que, na consolidação das contas, precisam ser expurgadas as bem identificadas receitas intraorçamentárias.

Para a sobredita Portaria nº 338, tal método, intraorçamentário, alcança as contribuições patronais ao regime próprio de previdência dos servidores (RPPS).

5.8 Recolhimento do Imposto de Renda ao Tesouro Central

Incidente sobre rendimentos pagos (salários, serviços), o Imposto de Renda retido por autarquias e fundações deve ser recolhido à matriz financeira do Estado: a Secretaria da Fazenda. É o que se infere do artigo 157, I, da Constituição Federal:

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I – o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre

¹¹ Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.

6. Os três tipos de fundações fiscalizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

6.1 Características básicas

Fundação é patrimônio personalizado, afeto a finalidade precisa, bem determinada.

Anteriormente, as fundações eram sempre regidas pelo direito privado, ainda que criadas pelo setor governamental.

Agora sob a órbita pública, tais pessoas submetem-se quer ao direito público¹², quer ao regime privado, dependendo apenas da vontade estatal, expressa na lei de criação (art. 37, XIX, da CF).

A fiscalização do TCE/SP alcança três tipos de entidade fundacional; uma delas, não é instituída, nem mantida pelo Poder Público.

São essas as espécies de fundação jurisdicionadas:

1 – *Fundação Típica.*

2 – *Fundação de Apoio.*

3 – *Fundação Conveniada.*

A fundação típica é instituída e **mantida** pelo Poder Público; constitui, na verdade, prolongamento da Administração central. Bem por isso, é designada, na doutrina, como “*autarquia fundacional*”. Então, tal espécie se filia, estreitamente, às políticas apresentadas nos planos diretores e orçamentários do Estado, assim como o é, por exemplo, com as autarquias e empresas dependentes. Regra geral, deve a fundação típica ser regida pelo direito público, mas, não raro, tal também acontece sob o direito privado. Exemplos: Fundação Memorial da América Latina; Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE; Fundação SEADE.

A fundação de apoio é instituída, **mas não mantida** pelo Poder Público; isso, apesar de vender, em predominância, bens e serviços para entidades governamentais (*no mais das vezes, serviços de saúde, de educação e relacionados a pesquisas*). Regula-se pelo direito privado em tudo o que não contraria os fins governamentais; com efeito, não tem a entidade de apoio vontade inteiramente própria; pode ser extinta, mediante lei, pelo instituidor: a Administração central. Tal qual a empresa estatal não dependente, tal fundação comparece, no orçamento, de duas formas: a) *vinculando dotação para o ente central adquirir-lhe bens e serviços*; e b) *detalhando a programação de investimentos*. Eis exemplos de fundação de apoio: Fundação Adib Jatene, Fundação Zerbini e FUNCAMP.

¹² Apesar do Código Civil (art. 44, III) conceituar que fundação opera sobre o direito privado.

A fundação conveniada não é instituída, tampouco mantida pelo Poder Público. Regula-se pelo direito privado e labora sob o exclusivo querer do particular. Daí que não compõe orçamentos e balanços do setor público. Aqui se põe óbvia pergunta: *por que então essa entidade é jurisdicionada ao Tribunal de Contas?* É porque mantém, com o poder público, convênios permanentes, de grande efeito vinculante, geralmente pela utilização de marca de excelência da Administração Pública, sobretudo o das universidades estaduais (USP, UNICAMP, UNESP). Exemplo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE e Fundação Instituto de Administração – FIA.

6.2 A fiscalização das Fundações

6.2.1 Fiscalização da Fundação Típica

Quanto à fiscalização da fundação típica, o exame se assemelha ao das autarquias; a diferença se dá no campo contábil, porquanto há fundações típicas instituídas sob o direito privado e, por isso, não submetidas às regras da contabilidade pública. De toda forma, devem tais entidades atuar segundo as regras básicas da Administração Pública, realizando licitações, concursos públicos, processos seletivos, de cobrar dívida ativa e levantar balanços tal qual o regime a que se sujeitem: a) direito público (Lei nº 4.320/1964); ou, b) direito privado (Lei nº 6.404/1976).

6.2.2 Fiscalização da Fundação de Apoio

Na fiscalização da fundação de apoio vê-se mais a gestão conforme as normas próprias (*estatuto, regimento, regulamento de pessoal*); observa-se, de igual modo, o adequado uso do aportado patrimônio público e, ainda, a eventual reiteração de *déficits* anuais, posto que seja isso risco fiscal para a Administração direta (Tesouro do Estado).

No tocante às aquisições, não se exige licitação para as atividades-fim (ex.: *a Fundação Zerbini não precisa licitar a compra de um equipamento de radiologia*). Contudo, a fundação de apoio deve, sim, fazer licitação para a atividade-meio (ex.: *compra de material de escritório e limpeza; contratação de serviços de vigilância*).

Relativamente à admissão de pessoal, não há necessidade de concurso para profissionais da atividade-fim (ex.: *contratação de cientista para a Fundação Adib Jatene se submete apenas ao regulamento interno e, não, a concurso público*); todavia, os que militarão na atividade-meio, esses sim, serão admitidos por concurso público (ex.: *pessoal administrativo*).

6.2.3 Fiscalização da Fundação Conveniada

Na fiscalização da fundação conveniada observa-se o cumprimento dos

convênios firmados com a Administração direta, especialmente o pagamento por utilização de logomarca estatal; também, anota a Fiscalização se a entidade conveniada está utilizando equipamentos e servidores públicos, o que é de todo inadequado. Ainda, há de se observar a submissão a seus próprios regulamentos. Enfim, é privada, específica, não pública, a regra operativa dessa espécie fundacional, ***não precisando ela licitar; tampouco realizar concurso ou processo de seleção de pessoal.***

7. O regime de adiantamento

Os adiantamentos são utilizados na rotina administrativa das entidades da Administração indireta, sobretudo em autarquias e fundações.

Segundo a Lei Orgânica desta Corte (art. 43), a prestação de contas de adiantamento feito a servidor público de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, será constituída pelos originais comprovantes de despesa, cuja autorização, por quem de direito, deverá constar expressamente dos autos.

De se recordar que, em seu dia a dia, a Administração Pública solicita gastos que, por medida de conveniência, não devem se submeter ao processo normal de aplicação (*licitação/dispensa/inexigibilidade*). É o caso das despesas extraordinárias e urgentes, assim como dos gastos de baixa monta¹³, de viagem e os de caráter sigiloso.

Para tanto, a Lei nº 4.320/1964, prevê o regime de adiantamento, ou seja, a entrega de dinheiro a servidor, para que este realize tais gastos; isso, segundo limites e condições ditos em lei local específica:

Art. 68 – O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidas em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao regime normal de aplicação.

Os adiantamentos podem atender a evento específico (*participação em congresso, pagamento de serviço emergencial, como o conserto da caldeira de um hospital*) ou custear, em determinado período, várias despesas, de antemão inespecíficas. Em assim sendo, o adiantamento inverte o regulamentar trio *empenho/liquidação/pagamento*, visto que a entidade desembolsa antes de receber os bens e serviços.

De todo modo, cabe ressaltar: o ato do empenho sempre precede a entrega do numerário ao servidor.

De mais a mais, o pagamento ao fornecedor, obviamente, não é feito por

¹³ Sedex, carimbos, cópias de chave, pequenos reparos, medicamentos de urgência, materiais de baixo valor e pronta utilização, entre outros.

Tesouraria, mas, sim, pelo responsável da verba, o que evidencia mais uma exceção prescrita na Lei nº 4.320/1964:

Art. 65 – O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídas, por estabelecimentos bancários credenciados e, **em casos excepcionais, por meio de adiantamento (g.n.).**

Ainda, a Lei nº 4320/1964 proíbe que servidor em alcance retire dinheiro pelo sistema comentado¹⁴. Em tal condição se encontra o funcionário que não prestou contas de anterior adiantamento ou cuja comprovação foi tida irregular pelos órgãos de controle, quer o interno ou o externo (Tribunal de Contas).

De mais a mais, não obterá novo suprimento o servidor com dois adiantamentos em aberto.

Também não recebem adiantamento os prestadores de serviço, sem vínculo empregatício com a Administração.

Não bastasse isso, os agentes políticos não podem, em seu próprio nome, retirar adiantamento, devendo valer-se de um servidor que, na prestação de contas, indica, um a um, o agente responsável por cada elenco de comprovantes fiscais.

Desde que regular o emprego do adiantamento, esta Casa quita o ordenador de despesa e libera o responsável. Eis o art. 50 da Lei Complementar Estadual nº 709/1993:

Art. 50 – **O ordenador da despesa será quitado e o responsável liberado do adiantamento** quando da apreciação do respectivo processo de tomadas de contas da Unidade de Despesa, salvo nos casos a que se refere o caput do artigo 46 desta lei (g.n.).

Feitas essas considerações, vale dizer que nossos relatórios indicam desacertos no uso do regime de adiantamento. E se coaduna com os riscos inerentes a esse sistema, quais sejam: *a) falta de segregação de funções: o que compra é o mesmo que paga; b) dificuldade de o controle interno impugnar gastos feitos por agentes políticos; b) falta de pesquisa prévia de preços; c) falta de liquidação formal do gasto.*

Produzidos tais comentários, vale citar impugnações que tem feito este Tribunal em despesas sob o regime de adiantamento, em esferas diversas:

- TC 011731.989.17-4¹⁵ – *ausência de cotação de preços.*
- TC 006297.989.16¹⁶ – *ausência de comprovantes de participações; de atividades realizadas; cupons fiscais e recibos de pedágio ilegíveis, prejudicando a clareza das informações; ausência de parecer sobre a*

¹⁴ “Art. 69 – Não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamentos”.

¹⁵ Sentença publicada no DOE de 20/12/2018.

¹⁶ Parecer da Segunda Câmara em sessão de 12/2/2019.

regularidade das prestações de contas emitido pelo Sistema de Controle Interno.

Conforme as Instruções vigentes, as autarquias e fundações darão conhecimento a este Tribunal, em até 10 (dez) dias úteis do término do prazo para prestação de contas, dos nomes dos responsáveis que **deixaram de comprovar a aplicação dos recursos de adiantamentos recebidos**, fornecendo todos os elementos que permitam a sua identificação.

Sob tal hipótese, tais entidades tomarão providências relativas à suspensão da entrega de numerário aos responsáveis em falta.

Além disso, as entidades deverão conservar, em suas respectivas unidades os processos versando sobre prestação de contas de adiantamento, após julgamento e publicação das competentes quitações, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

A verba de adiantamento somente deverá ser concedida a responsável que seja servidor, e não a agente político.

Somente serão admitidos comprovantes das despesas realizadas dentro dos prazos de aplicação estabelecidos em lei e que primem pela modicidade, em obediência aos princípios constitucionais da economicidade e da legitimidade.

Não serão aceitos documentos com alterações, rasuras, emendas ou entrelinhas que prejudiquem a sua clareza ou legitimidade.

Enquanto não aplicado, o numerário permanecerá depositado em instituição bancária estatal, em conta específica.

Nos casos de viagens ao exterior, a prestação de contas apresentará as passagens utilizadas e/ou documentos de embarque, acompanhados dos comprovantes das despesas, aceitando-se, entretanto, em virtude de legislação específica de cada país, declaração de sua realização.

8. As despesas impróprias

As despesas impróprias ressentem-se de interesse público; a imensa parte dos contribuintes, se pudessem, vetaria o uso de dinheiro público na aquisição de certos bens e serviços.

Esses gastos ofendem os princípios da legitimidade, moralidade e economicidade (*arts. 37 e 70, I, da CF*) e, por isso, ensejam juízo de irregularidade nas contas submetidas a julgamento desta Corte¹⁷; é assim porque tipificam ato de gestão ilegítimo e antieconômico¹⁸.

Feitas essas considerações preliminares, passa-se a mostrar despesas que este Tribunal, a rigor, tem avaliado impróprias nas entidades da Administração descentralizada:

- *Falta de modicidade nos gastos em viagem oficial (custo elevado com*

¹⁷ Balanços do Legislativo, Judiciário e Ministério Público, bem assim das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

¹⁸ Art. 33, III, "c", da Lei Orgânica do TCE/SP.

- refeições e hospedagem; número despropositado de participantes).*
- *Promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, em afronta ao art. 37, § 1º, da Constituição.*
 - *Pagamento de multas pessoais de trânsito, ou seja, as que não se referem à má conservação do veículo oficial.*
 - *Pagamento de anuidade de servidores em conselhos profissionais como OAB, CREA, CRC, entre outros.*
 - *Gastos excessivos com telefonia celular.*
 - *Distribuição de agendas, chaveiros, buquês de flores, cartões e cestas de Natal, entre outros brindes.*
 - *Festas de confraternização dos funcionários públicos.*
 - *Assinatura de TV a cabo e revistas que não veiculam temas ligados à Administração Pública.*

9. A contabilidade do setor público

Antes de tudo, há de se reiterar que autarquias e certas fundações estaduais submetem-se à contabilidade pública (Lei nº 4.320/1964); outras fundações e as empresas estatais sujeitam-se à contabilidade comercial (Lei nº 6.404/1976), não obstante estas últimas entidades produzirem, em separado, demonstrativos segundo a escrita pública, no escopo de compor o Balanço Geral do Estado.

Depois, há de se lembrar de que reclama a Carta de 1988 diploma complementar para substituir a Lei nº 4.320/1964; é o art. 165, § 9º.

Nessa dinâmica, resta evidente que não mais recairá no sistema orçamentário a principal análise dos balanços da Administração Pública, mas, sim, no sistema patrimonial, assim como é nas empresas privadas.

Para os que defendem esse modelo, uma entidade pública pode obter positivo resultado de exercício, mas, de outro turno, estar perdendo patrimônio, quer pelo abandono de suas instalações físicas, quer à vista do aumento da futura dívida com o regime próprio de previdência, lacunas essas que, nos períodos subsequentes, comprometerão a adequada execução dos serviços públicos.

Ato contínuo, a Portaria STN nº 877, de 18 de dezembro de 2018, detalha e explica os conteúdos das demonstrações contábeis aplicadas ao setor público; são elas:

- *Balanço Orçamentário;*
- *Balanço Financeiro;*
- *Balanço Patrimonial;*
- *Demonstração das Variações Patrimoniais;*
- *Demonstração dos Fluxos de Caixa;*
- *Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido.*

Nesta sistemática contábil, é absolutamente vital a Administração atualizar o valor dos bens móveis e imóveis, procedimento este que, conforme a Lei nº

4.320/1964, é apenas opcional, facultativo (art. 106, § 3º).

Assim, os ativos não financeiros¹⁹ não mais comparecerão, nas peças contábeis, com os valores irrisórios; serão contabilizados em valores de mercado, o que facilita a apuração de custos dos serviços públicos.

Quer-se também que o Passivo revele a efetiva situação devedora da entidade governamental, sobretudo quanto aos débitos de longo prazo do regime próprio de previdência: o chamado passivo atuarial.

Não bastasse isso, os bens de uso comum do povo passam a integrar o ativo governamental; eis o caso de estradas vicinais, pontes, viadutos, túneis e praças.

O resultado da Demonstração das Variações Patrimoniais conta com especial significado na análise dos Tribunais de Contas.

E os bens e direitos sofrerão depreciação segundo método previamente definido. Levando-se em conta tanto a Lei nº 4.320/64 quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma e outra requerem a apuração de custos dos serviços públicos; importante que se saiba o valor da depreciação anual do prédio hospitalar, para a exata aferição do custo de atendimento médico.

Também, a Dívida Ativa, que, tradicionalmente padece de enorme incerteza de recebimento, sofrerá ela redução de valor; isso, por força de conta subtrativa o *“Ajuste de perdas de Dívida Ativa”*.

No Balanço Patrimonial das entidades regidas pelo direito público, as denominações *financeiro e permanente* foram trocadas para *circulante e não circulante*, já utilizadas anteriormente por certas fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Do confronto entre ativo e passivo, ter-se-á indicador fundamental para o novo modelo de contabilidade pública: o **Patrimônio Líquido**.

Essas normas aplicadas às entidades regidas pelo direito público, de igual forma, sugerem que receitas e despesas se submetam, ambas, ao regime de competência, tal qual é na Lei nº 6.404/76.

Contudo, aquele sistema único não pode nunca alcançar a contabilidade orçamentária, porquanto a lei determina regime de caixa para a receita de autarquias e certas fundações e, não, o de competência (art. 35, I, da Lei nº 4.320/64).

E, se há de convir que, mesmo agora, a expectativa de recebimento da Dívida Ativa já é contabilizada, sob regime de competência, no Ativo Permanente do Balanço Patrimonial.

De seu turno, o Balanço Financeiro continua, óbvio, sendo uma grande conta caixa, mas sofreu considerável modificação. Com efeito, apresenta recebimentos e pagamentos sob as fontes ordinária e vinculada (*não mais por natureza e função*), revelando, também, as antes não evidenciadas transferências intragovernamentais (*ex.: Governo do Estado comprando de empresa pública estadual*) e, ainda, as operações extraorçamentárias. (*ex.: Governo do Estado*

¹⁹ Bens móveis, imóveis, direitos creditórios como, por exemplo, a Dívida Ativa, ações entre outros.

ajudando financeiramente autarquia estadual).

A Demonstração das Variações Patrimoniais também contou com significativa alteração. Desta feita, melhor decompõe a receita e a despesa orçamentária; bem transparece o fato criado pela Portaria Interministerial nº 163/2001 (*as transferências financeiras entre entidades do mesmo nível de governo*); cria as figuras das variações patrimoniais quantitativas e qualitativas.

10. Licitações e contratos

De modo geral, tem verificado esta Corte os seguintes desacertos na formalização de licitações e contratos administrativos:

- Editais com cláusulas restritivas que afastam concorrentes, entre as quais o excesso de exigências documentais; a descrição exagerada do objeto; as comprovações de propriedade; as certificações de qualidade. No caso, as *Súmulas desta Corte, voltadas ao tema*, bem exemplificam várias situações de restritividade.
- Objeto da licitação mal definido;
- Elevado nível de dispensas e inexigibilidades, a indicar desvio do constitucional princípio da licitação;
- Subavaliação da proposta de preços, para, em momento seguinte, produzir aditamentos contratuais;
- Contratação direta por emergência não caracterizada;
- Deficiente pesquisa de preços;
- Fracionamento licitatório;
- E, no tocante à criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental (art. 16 da LRF), a ausência das cautelas comentadas no próximo item deste Manual.

Há de se atentar, também, que deverão ser informados, via Sistema Audesp, os dados relativos aos contratos e atos jurídicos análogos celebrados, inclusive os relacionados a concessão, permissão de serviços públicos, parcerias público-privadas.

A prestação de informações deverá ser realizada de acordo com instruções contidas no manual referente ao Sistema Audesp – Fase IV, em face de Comunicado específico publicado em Diário Oficial do Estado, disponível na página eletrônica do Tribunal de Contas, a qual incluirá dados sobre licitações realizadas, liquidação da despesa e execução contratual, entre outros.

Sistema informatizado aplicará regras sobre os dados informados pelos órgãos e entidades com base em critérios objetivos previamente definidos, efetuando a seleção dos contratos ou atos jurídicos análogos a serem encaminhados a este Tribunal, os quais serão analisados e terão sua execução acompanhada.

10.1 Sanções aos Licitantes

No Sistema Apenados os órgãos deverão comunicar as sanções decorrentes de licitações e contratos que tenham sido aplicadas a pessoas físicas e jurídicas, bem como eventuais reabilitações.

11. Cautelas fiscais nos contratos relativos à criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental – o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal

O dirigente de certa autarquia ou empresa dependente quer construir uma estação de tratamento de água; para tanto, não precisa de lei específica, bastando uma autorização orçamentária. Contudo, a partir da LRF, deve aquele gestor atentar para o determinado no art. 16:

- Estimar o impacto da nova despesa sobre o orçamento e a disponibilidade de caixa; isso, para 3 (três) exercícios financeiros;
- Declarar, na abertura da licitação, que a nova despesa se compatibiliza com os 3 (três) planos orçamentários: *o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.*

Nesse contexto, deve a entidade mostrar que os projetos de expansão governamental estão previstos nos três instrumentos orçamentários, sendo isso eficiente antídoto contra o planejamento fictício, sem compromisso com a realidade, feito apenas para atender à lei.

Com efeito, a falta dos sobreditos procedimentos do art. 16 faz com que a despesa seja tida não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público (art. 15 da LRF), havendo, em face disso, tipificação penal (*art. 359-D da Lei de Crimes Fiscais: “Ordenação de despesa não autorizada por lei – reclusão de 1 a 4 anos”*).

De toda forma, não é qualquer aumento de gasto público que precisa submeter-se ao art. 16 da LRF. Livres dessas cautelas estão as despesas corriqueiras, habituais, relacionadas, apenas e tão somente, à operação e manutenção dos serviços preexistentes, às quais, portanto, não guardam relação com criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental.

12. As dispensas licitatórias por valor (art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993 e arts. 72 e 75, I e II, da Lei nº 14.133/2021)

Em tais casos, recomenda-se que a correlata documentação esteja assim formalizada:

- Autorização do ordenador da despesa;
- Comprovantes da prévia cotação de preços (*cópia de mensagem eletrônica – e-mail; entre outras formas*);
- Original da Nota de Empenho ou instrumento congênera, assinada pelo

- ordenador da despesa;
- Documentação comprobatória do gasto (*originais das notas fiscais*²⁰ ou *recibos de serviços*);
- Atestação do recebimento de bens, serviços e obras, tal qual segue:
 - a) *O responsável pela liquidação deve estar claramente identificado, mediante aposição de carimbo que revele nome e número de documento oficial (RG ou registro funcional) ou assinatura digital;*
 - b) *Os recibos de serviços devem bem identificar o prestador, mediante os seguintes elementos: nome, endereço, RG, CPF, nº de inscrição no INSS, nº de inscrição no ISS;*
 - c) *As obras e serviços de engenharia serão apenas recebidos por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado (art. 73, I, “b”, da Lei nº 8.666/1993);*
 - d) *Ordem de pagamento chancelada pelo ordenador da despesa (art. 64 da Lei nº 4.320/1964).*

Tendo em vista a importância do recebimento de obras e serviços de engenharia, não é demais lembrar que assim determina a Lei nº 8.666/1993:

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido: I – em se tratando de obras e serviços:

- a) *provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;*
- b) *definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei.*

O termo de recebimento definitivo é muito importante, visto que servidor ou

²⁰ Segundo o PROTOCOLO ICMS 10, de 18 de abril de 2007, inúmeras atividades devem necessariamente emitir a Nota Fiscal Eletrônica – NF-e:

Cláusula primeira Acordam os Estados e o Distrito Federal em estabelecer a obrigatoriedade de utilização da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) prevista no Ajuste SINIEF 07/05, de 30 de setembro de 2005, em substituição a Nota Fiscal, modelo 1 ou 1-A, para os contribuintes:

.....
§ 1º *A obrigatoriedade se aplica a todas as operações efetuadas em todos os estabelecimentos dos contribuintes referidos nesta cláusula, que estejam localizados nos Estados signatários deste protocolo, ficando vedada a emissão de Nota Fiscal, modelo 1 ou 1-A, salvo nas hipóteses previstas neste protocolo.*

comissão atesta, para todos os efeitos, que a obra corresponde, de fato, ao que foi pactuado no contrato.

Nessa marcha, e à vista de contratos de obras e serviços de engenharia, deve o controle interno das entidades descentralizadas assim verificar no termo de recebimento definitivo:

- a) Os recebedores são habilitados para tal mister, ou seja, são engenheiros credenciados pelo CREA?*
- b) O termo de recebimento é minucioso, bem detalhado, pormenorizado, ou seja, mostra-se circunstanciado?*
- c) O termo de recebimento foi assinado pelos representantes da empreiteira e do órgão público contratante?*
- d) O termo de recebimento faz explícita menção ao art. 618 do Código Civil?*

Art. 618. Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo.

Parágrafo único. Decairá do direito assegurado neste artigo o dono da obra que não propuser a ação contra o empreiteiro, nos cento e oitenta dias seguintes ao aparecimento do vício ou defeito.

Na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021) a dispensa em razão do valor está prevista no artigo 75, incisos I e II, e os documentos necessários à formalização do correspondente processo encontram-se relacionados no artigo 72, que assim dispõe:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I – documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II – estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III – parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV – demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V – comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI – razão da escolha do contratado;

VII – justificativa de preço;

VIII – autorização da autoridade competente.

No tocante ao recebimento do objeto contratual, a Lei nº 14.133/2021 prevê:

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

I – em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;

II – em se tratando de compras:

a) provisoriamente, de forma sumária, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

13. Tesouraria

Quanto a esse setor, nossas recomendações têm alcançado as seguintes falhas de gestão:

- Disponibilidade de caixa depositada em bancos privados (*art. 164, § 3º, da CF*);
- Pagamentos sem o prévio empenho;
- Não cumprimento à cronologia dos pagamentos;
- Falta de segregação de funções, sobretudo com a Contabilidade.

14. Almojarifado

Quanto a esse setor, nossas recomendações alcançam as seguintes falhas:

- Falta de inventários periódicos;
- Falta de segurança na estocagem;
- Falta de definição de níveis de estoque;
- Falta de emissão de requisições de saída;
- Falta de conferência no recebimento de materiais;
- Falta de conferência de validade dos produtos estocados;
- Sistema de controle deficientes;
- Instalações inadequadas.

15. Bens de caráter permanente

Quanto a esse setor, nossas recomendações alcançam as seguintes falhas:

- Falta de inventário físico periódico;
- Inexistência de termos de transferência;
- Ausência de averbação no Registro de Imóveis de novas construções e/ou ampliações;
- Ausência do termo de responsabilidade pelos bens patrimoniais;
- Ausência de identificação;
- Falta da ata de transmissão e recebimento do patrimônio na troca de mandato;
- Falta de cobertura de seguro;
- Ausência de registro de localização física do bem;
- Ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB.

16. Repasses Públicos

Os convênios e suas prestações de contas, bem como auxílios, subvenções ou contribuições concedidas pelos órgãos da Administração indireta são fiscalizados por esta Corte e para isso devem remeter a documentação constante das Instruções vigentes.

17. Controle Interno

De acordo com o Manual desta Corte – Controle Interno – o controle será exercido por servidores da própria entidade auditada, conforme as normas, regulamentos e procedimentos por ela própria determinados, em consonância, óbvio, com os preceitos gerais da Constituição e das leis que regem o setor público.

Na verdade, o controle interno, em essência, deve ser realizado por todo servidor público, em especial os que ocupam postos de chefia. Já o instituído **sistema** de controle interno checa, de forma articulada, a eficiência de todos aqueles controles setoriais, sob estruturação apresentada em lei. Então, controle interno não é a mesma coisa que sistema de controle interno. Em resumo, o tesoureiro controla a adequação dos saldos bancários, o chefe do posto de saúde controla e eficiência do atendimento médico, o almoxarife controla a exatidão entre os saldos registrados e os estoques físicos, a diretora da escola controla o desenvolvimento de um bom nível de ensino. De seu lado, o sistema de controle interno verifica a pertinência e a eficiência de todos esses controles setoriais.

À vista do Controle Externo, o nível internalizado fiscaliza basicamente as mesmas atividades financeiras e operacionais, devendo sempre apoiar aquele controle a cargo dos Tribunais de Contas (art. 74, IV e § 1º, da CF). Sendo assim, e após a necessária regulamentação e com autonomia de trabalho, o responsável

pelo sistema de controle interno poderá examinar, mais de perto, e todo o dia, o acertado emprego do dinheiro público. Ainda, conforme o parágrafo único do artigo 38 da Lei Complementar nº 709/93, o controle interno deverá certificar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores e assemelhados.

O artigo 26 da Lei Orgânica desta Corte (Lei Complementar nº 709/93) dispõe que:

Para cumprimento de suas funções, o Tribunal de Contas poderá utilizar-se dos elementos apurados pelas unidades internas de controle da administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual ou municipal.

18. Governança Corporativa

Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.

As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.

Princípios Básicos

Transparência – Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse, e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que condizem à preservação e à otimização do valor da organização.

Equidade – Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

Prestação de Contas – Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões, e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

Responsabilidade Corporativa – Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro,

manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.) no curto, médio e longo prazos.

Nesse sentido, as empresas estatais (Sabesp, Metrô, Prodesp etc.) começaram a criar áreas para ficar em conformidade e gerir os riscos relacionados à sua própria atividade. São os departamentos e/ou superintendências de *compliance*.

Comply, em inglês, significa “agir em sintonia com as regras”. **Compliance** significa estar absolutamente em linha com normas, controles internos e externos, além de todas as políticas e diretrizes estabelecidas para o seu negócio. É a atividade de assegurar que a empresa está cumprindo à risca todas as imposições dos órgãos de regulamentação, dentro de todos os padrões exigidos de seu segmento. E isso vale para as esferas trabalhista, fiscal, contábil, financeira, ambiental, jurídica, previdenciária, ética etc.

Entre os procedimentos que devem ser adotados, implantados e verificados por todas as empresas estão: o cumprimento das leis locais e a implantação de procedimentos e controles que atendam aos órgãos reguladores.

Para implantar procedimentos de conformidade é necessário ter conhecimento dos processos internos, das metodologias de trabalho utilizadas, políticas de estoques, estratégias de gestão de pessoas, técnica de melhoria contínua, harmonização contábil etc. Assim, nos dias de hoje o conceito foi enriquecido com a abordagem sistêmica, do “chão” da fábrica à sala do presidente da empresa. É algo bem mais extenso do que simplesmente “interpretar leis”. Ademais, o exemplo deve vir de cima; os colaboradores devem perceber que a empresa é ética; se os valores da empresa são contra a corrupção.

Inúmeros órgãos reguladores determinam um imenso conjunto de normas para a gestão dos negócios, entre eles Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Superintendência de Seguros Privados (Susep), as diversas agências reguladoras (Aneel, Anatel, ANS, ANVISA), entre outros.

A gestão de *compliance* é uma ferramenta de Governança Corporativa, no que se refere aos sistemas, processos, regras e procedimentos adotados para gerenciar os negócios das organizações, proporcionando o aprimoramento da relação com os investidores e todas as partes interessadas. Os profissionais de *compliance*, controladoria, controles internos, riscos e auditoria podem efetivamente ser o fiel da balança.

Os objetivos, papéis e responsabilidades da função de *compliance* são:

- Analisar meticulosamente os riscos operacionais;
- Gerenciar os controles internos;
- Desenvolver projetos de melhoria contínua e adequação às normas técnicas;
- Analisar e prevenir de fraudes;
- Monitorar, junto aos responsáveis pela Tecnologia da Informação, no que

- se refere às medidas adotadas na área de segurança da informação;
- Realizar auditorias periódicas;
 - Gerenciar e rever as políticas de gestão de pessoas, juntamente com os responsáveis pela área de Gestão de Capital Humano;
 - Trabalhar na elaboração de manuais de conduta e desenvolver planos de disseminação do *compliance* na cultura organizacional; e
 - Fiscalizar a conformidade contábil.

19. Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016)

Em 30 junho de 2016 foi editada a Lei nº 13.303, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens e prestação de serviços mesmo em regime de monopólio.

Segundo a Lei, deverão ser adotadas **práticas de governança** ²¹ considerando:

- I – documentos e informações estratégicos do negócio e demais relatórios e informações produzidos por força de acordo de acionistas e de Lei considerados essenciais para a defesa de seus interesses na sociedade empresarial investida;
- II – relatório de execução do orçamento e de realização de investimentos programados pela sociedade, inclusive quanto ao alinhamento dos custos orçados e dos realizados com os custos de mercado;
- III – informe sobre execução da política de transações com partes relacionadas;
- IV – análise das condições de alavancagem financeira da sociedade;
- V – avaliação de inversões financeiras e de processos relevantes de alienação de bens móveis e imóveis da sociedade;
- VI – relatório de risco das contratações para execução de obras, fornecimento de bens e prestação de serviços relevantes para os interesses da investidora;
- VII – informe sobre execução de projetos relevantes para os interesses da investidora;
- VIII – relatório de cumprimento, nos negócios da sociedade, de condicionantes socioambientais estabelecidas pelos órgãos ambientais;
- IX – avaliação das necessidades de novos aportes na sociedade e dos possíveis riscos de redução da rentabilidade esperada do negócio;
- X – qualquer outro relatório, documento ou informação produzido pela

²¹ Conforme § 7º do artigo 1º da Lei nº 13.303/2016.

sociedade empresarial investida, considerado relevante para o cumprimento do comando constante do caput do art. 1º da referida Lei.

Deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de **transparência**²²:

I – elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos;

II – adequação de seu estatuto social à autorização legislativa de sua criação;

III – divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração;

IV – elaboração e divulgação de política de divulgação de informações, em conformidade com a legislação em vigor e com as melhores práticas;

V – elaboração de política de distribuição de dividendos, à luz do interesse público que justificou a criação da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

VI – divulgação, em nota explicativa às demonstrações financeiras, dos dados operacionais e financeiros das atividades relacionadas à consecução dos fins de interesse coletivo ou de segurança nacional;

VII – elaboração e divulgação da política de transações com partes relacionadas, em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade, que deverá ser revista, no mínimo, anualmente e aprovada pelo Conselho de Administração;

VIII – ampla divulgação, ao público em geral, de carta anual de governança corporativa, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações de que trata o inciso III;

IX – divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade.

²² Conforme artigo 8º da Lei nº 13.303/2016.

Deverão ser adotadas regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno²³ que abranjam:

- I – ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno;
- II – área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos;
- III – auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário.

Deverá ser elaborado e divulgado **Código de Conduta e Integridade**²⁴, que disponha sobre:

- I – princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;
- II – instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade;
- III – canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;
- IV – mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação à pessoa que utilize o canal de denúncias;
- V – sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade;
- VI – previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores.

A área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos deverá ser vinculada ao diretor-presidente e liderada por diretor estatutário, devendo o estatuto prever as atribuições da área, bem como estabelecer mecanismos que assegurem atuação independente.²⁵

A auditoria interna²⁶ deverá:

- I – ser vinculada ao Conselho de Administração, diretamente ou por meio do Comitê de Auditoria Estatutário;
- II – ser responsável por aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do processo de coleta, mensuração, classificação, acumulação, registro e divulgação de eventos e transações, visando ao preparo de demonstrações financeiras.

²³ Conforme artigo 9º da Lei 13.303/2016.

²⁴ Conforme § 1º do artigo 9º da Lei 13.303/2016.

²⁵ Conforme § 2º do artigo 9º da Lei 13.303/2016.

²⁶ Conforme § 3º do artigo 9º da Lei 13.303/2016.

O estatuto social deverá prever, ainda, a possibilidade de que a área de **compliance** se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furta à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada²⁷.

A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão criar comitê estatutário para verificar a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração e para o Conselho Fiscal, com competência para auxiliar o acionista controlador na indicação desses membros²⁸.

20. Julgamentos desta Corte

Apresentamos na sequência julgados desta Corte relacionados a entidades abordadas neste Manual:

TC-005316.989.15 – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM – Acórdão – regular com ressalvas – Conselheiro Dr. Sidney Estanislau Beraldo – O precário desempenho em aspectos tão críticos (resultados econômico-financeiros e índice de satisfação dos usuários), aliado à enorme e sistemática dependência da empresa do erário estadual, são fatores que, a princípio, conduziram à desaprovação das contas em apreço. Todavia, assim como ponderado por esta Colenda Primeira Câmara não se pode responsabilizar apenas os dirigentes pela precária situação fiscal da Companhia e por não terem sido alcançadas as metas estabelecidas para o período em apreço, tendo em vista as restrições orçamentárias e financeiras que, aliás, são citadas pela própria Origem como justificativas para o deficiente cumprimento de seu mister. (..) Motivo pelo qual ressalvo os apontamentos, sem prejuízo de determinar à Origem que solva, em definitivo, as inconsistências contábeis relatadas pela auditoria contratada, que ainda remanescem. No que concerne ao pagamento de “Horas de Sobreaviso a Ocupantes de Cargos em Comissão”, apesar das justificativas da Origem, bem observou o MPC que os comissionados, por se submeterem ao regime de integral dedicação ao serviço, “nada têm a receber além do valor que lhes é pago pelo exercício de suas funções”. Considerando que no exercício de 2018 a Equipe de Fiscalização não mais apontou tal ocorrência, relevo a matéria e apenas advirto a CPTM que se abstenha em definitivo dessa prática, conforme os princípios norteadores da Administração Pública e a jurisprudência deste Tribunal. 2.9 Em relação às “Remunerações acima do Subsídio do Governador”, a Origem afirmou ter passado a aplicar o limite remuneratório estadual a partir de janeiro de 2016, com base na Manifestação CPG-AEF nº 015/2015, regularização, aliás, confirmada no relatório da Equipe de Fiscalização constante no TC-001205.989.16-3. Assim, relevo tal ocorrência. 2.10 No que concerne à “Remuneração dos Dirigentes e dos Conselheiros”, acompanho as conclusões da PFE e do MPC no sentido de que “não há vedação de acumulação remunerada de cargos, empregos e funções, nos termos do art. 37, incisos XVI e XVII, da

²⁷ Conforme § 4º do artigo 9º da Lei nº 13.303/2016.

²⁸ Conforme artigo 10º da Lei nº 13.303/2016.

Constituição Federal, e a referida participação é juridicamente viável, bem como o recebimento dos honorários (jetons) correlatos, não se aplicando o disposto no artigo 37, XI, da CF/88, tudo consoante posicionamento externado no Parecer PA nº 28/2015 pelo então Procurador Geral do Estado, cuja conclusão foi agasalhada no Parecer PA 03/2018, que oferece um compêndio das opiniões da Advocacia Pública Estadual a respeito do tema”. Lembro, ainda, que tal procedimento também foi acolhido por esta Corte em diversas outras oportunidades, conforme se verifica nos TCs-001504/026/13 e 000922.989.16, dentre outros. Nesse contexto, afasto tal ocorrência das causas de decidir. 2.11 Relativamente aos apontamentos realizados nos itens “Execução Contratual”, “Quadro de Pessoal” e “Plano de Carreiras, Cargos e Salários”, entendo que podem ser afastados, considerando a ausência de gravidade, aliada aos esclarecimentos bastante pertinentes apresentados pela Origem sobre cada um dos temas. 2.12 Também afasto as ocorrências noticiadas nos itens “Composição da Cúpula Diretiva”, “Divergências Contabilidade e SIAFEM” e “Controle Interno”, não só pela falta de maior gravidade, mas, principalmente, pelas correções efetivadas pela CPTM nos exercícios seguintes ao examinado, tanto que as falhas não foram mais apontadas pela Equipe de Fiscalização nos correspondentes relatórios. 2.13 Por fim, no que diz respeito às questões tratadas nos itens, “Execução Orçamentária”, “Registros Contábeis e Demonstrações Financeiras”, “Falhas de Instrução”, “Almoxarifado” e “Patrimônio”, ainda que possam ser segregadas dos fundamentos para o juízo de irregularidade da matéria, por não se revelarem graves, entendo que ensejam ressalvas e consequentes determinações à Origem para que adote providências saneadoras, devendo ser evitadas falhas de igual natureza no futuro. Por oportuno, alerto que a repetição de falhas cuja correção foi determinada por esta Corte em decisão com trânsito em julgado pode ensejar a reprovação dos demonstrativos futuros, assim como a aplicação de multa ao Responsável, nos termos dos artigos 33, §1º, e 104, VI, da Lei Complementar Estadual nº 709/93. 2.14 Diante do exposto, e em consonância com a manifestação da PFE, voto pela regularidade, com ressalvas, do Balanço Geral de 2015 da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, dando quitação aos Responsáveis, sem prejuízo das determinações consignadas, nos termos dos artigos 33, II, e 35 da Lei Complementar Estadual nº 709/93. Acórdão da Primeira Câmara em sessão de 23/11/21 com trânsito em julgado em 11/02/2022.

TC-002446.989.18 – Empresa Metropolitana de Águas e Energia – EMAE – Acórdão – regular com ressalvas – Conselheiro Dr. Sidney Estanislau Beraldo – Compulsando os elementos que instruem os autos, concluo que as contas em apreço se encontram em condições de receber a aprovação desta Corte. 2.2 Inserem-se entre os objetivos estabelecidos no Estatuto Social da Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A. o estudo, planejamento, projeção, construção, operacionalização e comercialização de energia, e a manutenção de sistemas de tratamento e destinação de resíduos urbanos e industriais para fins de geração de energia. De acordo com o “Relatório Anual da Administração – 2018”, observo que a estatal cumpriu, no período examinado, os objetivos para os quais foi legalmente criada no âmbito da Administração Indireta do Estado de São Paulo, conforme, aliás, assinalou a Equipe de Fiscalização. 2.3 Para a realização de suas atividades, a empresa contou com uma Receita de R\$ 448.435.000,00, tendo se utilizado da importância de R\$ 346.918.000,00 para

saldar suas Despesas Totais, o que lhe permitiu encerrar o exercício em exame com *superávit* de R\$ 101.517.000,00 em seu “Resultado Orçamentário”. Tal montante contribuiu para incrementar o “Patrimônio Líquido” da empresa registrado no exercício anterior, alçando-o à quantia superavitária de R\$ 868.856.000,00. Noto, ainda, que, apesar de os Passivos “Exigível a Longo Prazo” e “Circulante” terem aumentado em relação ao exercício anterior, os “Índices de Liquidez e Endividamento” 3 da EMAE denotam que ela possui plena capacidade de liquidar seus débitos de curto e longo prazos, podendo ser citado, a título de exemplo, o Índice de Liquidez Geral igual a 2,80, ou seja, para cada R\$ 1,00 de dívida, a empresa possuía R\$ 2,80 para quitá-la. 2.4 A esses aspectos positivos, observados nos demonstrativos da Companhia, acrescento a boa ordem nos procedimentos licitatórios realizados no período em exame, nos contratos firmados à época e na execução dos ajustes selecionados pela Equipe de Fiscalização para inspeção, assim como o cumprimento efetivo da “Ordem Cronológica de Pagamentos” e o recolhimento a contento dos “Encargos Sociais” que eram de sua responsabilidade (PIS, COFINS, INSS e FGTS). 2.5 No que concerne às impropriedades noticiadas pelo órgão de inspeção desta Corte, verifico que aquelas indicadas nos itens “Composição da Cúpula Diretiva” e “Controle Interno” foram sanadas pela Origem com a apresentação de documentação comprobatória atrelada às suas justificativas. Todavia, recomendo à EMAE que, doravante, apresente a esta Corte, em momento oportuno, as declarações de bens de todos os seus dirigentes, nos termos estabelecidos pelo inciso XXIV do artigo 115 da CE/894, assim como os relatórios periódicos da auditoria interna da empresa, a fim de não prejudicar os trabalhos da Equipe de Fiscalização. 2.6 Já no que se refere ao apontado nos itens “Quadro de Pessoal”, “Almoxarifado e Bens Patrimoniais” e “Atendimento às Normas e Recomendações desta Corte”, a Origem reconheceu as correspondentes falhas e se prontificou a corrigi-las no exercício seguinte. De todo modo, entendo pertinente recomendar à Origem que evite a repetição dessas falhas, procedendo anualmente à atualização de seu Quadro de Pessoal, com a correspondente inclusão dessa informação no Sistema AUDESP – Fase III – Atos de Pessoal, assim como realize habitualmente o inventário de seus bens móveis e imóveis, observando rigorosamente o princípio da oportunidade, cuja disposição se refere à simultaneidade entre a tempestividade e a integridade do registro do patrimônio e das suas mutações, devendo este ser realizado de imediato e com a extensão correta, independentemente das causas que originaram as correspondentes alterações. 4 “Artigo 115 – Para a organização da Administração Pública direta e indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Estado, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas: (...) XXIV – é obrigatória a declaração pública de bens, antes da posse e depois do desligamento, de todo o dirigente de empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação instituída ou mantida pelo Poder Público; 2.7 Também entendo oportuno alertar ao atual dirigente da EMAE que a repetição de falhas, cuja correção foi recomendada por esta Corte em julgamentos de contas anteriores, transitadas em julgado, pode ensejar a reprovação de demonstrativos futuros, assim como a aplicação de multa ao Responsável, nos termos previstos pelos artigos 33, § 1º, e 104, VI, da Lei Complementar Estadual nº 709/93. 2.8 Diante do exposto, e em consonância com as manifestações da Procuradoria da Fazenda do Estado e do Ministério Público de Contas, voto pela regularidade do

Balanço Geral de 2018 da EMPRESA METROPOLITANA DE ÁGUAS E ENERGIA S.A. – EMAE, nos termos do artigo 33, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, com a quitação dos Responsáveis, Luiz Carlos Ciocchi, Márcio Nascimento Magalhães e Jean Cesare Negri, sem prejuízo das recomendações consignadas no corpo desta decisão. Acórdão da Primeira Câmara em sessão de 25/08/20 com trânsito em julgado em 11/02/2022.

TC-001702/026/10 – Desenvolvimento Rodoviário S/A – DERSA – Acórdão regular com ressalvas – Conselheiro Dr. Sidney Estanislau Beraldo – “(...) julgar regular as contas da DERSA, exercício de 2010, nos termos do artigo 33, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, com ressalvas das questões apontadas nos itens “Fiscalização das Receitas”, “Despesa – Formalização e Conteúdo”, “Registros Contábeis e Demonstrações Financeiras”, “Orçamento – Autorização e Execução”, “Influência do Resultado do Exercício sobre o Patrimônio Líquido”, “Evolução da Dívida”, “Transferências de Recursos Concedidos”, “Licitações – Falhas de Instrução”, “Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais”, “Auditoria Independente”, “Controle Interno” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”, e com as determinações lançadas no corpo do voto do Relator.” Acórdão da Segunda Câmara, em sessão de 10/12/13, com trânsito em julgado em 4/02/2014.

TC-000153/026/11 – Companhia Docas de São Sebastião – Acórdão regular com ressalvas – Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho – “(...) No que tange à ausência de disponibilização dos relatórios oriundos do Sistema de Controle Interno, recebo a documentação extemporaneamente anexada, alertando à Origem sobre a importância dos mecanismos de fiscalização e controle institucionais que, além de constituírem mandamento constitucional, visam orientar as ações e os resultados da atividade administrativa.

2.3.3. Já quanto aos esclarecimentos trazidos acerca do Quadro de Pessoal, constato que são os mesmos apresentados pela Entidade quando do julgamento das Contas de 2010, e, embora sinalizem a adoção de medidas corretivas, não se tem ciência de sua conclusão, o que, determino, seja apurado nas próximas inspeções ordinárias do Órgão.

2.3.4. Vejo, por último, que os índices de liquidez imediata, corrente, seca e geral se encontram em patamares inferiores a R\$ 1,00 (um real) de seus ativos, evidenciando-se, além disso, tendência de diminuição da liquidez, no cotejo deste exercício com os números apresentados em 2010. Por outro lado, reconheço que o quociente de endividamento da Companhia apresentou melhora e o resultado financeiro de 2011 foi positivo, após 03 (três) exercícios deficitários.

2.4. Embora as falhas apuradas não sejam graves o suficiente para comprometer a totalidade dos atos de gestão em análise demanda severa recomendação à Companhia, para que não as repita.

2.5. Ante o exposto, excepcionados os atos porventura pendentes de apreciação, **VOTO** pela **REGULARIDADE, com ressalvas e recomendações**, do Balanço Geral de 2011 da **COMPANHIA DOCAS DE SÃO SEBASTIÃO**, quitando-se os responsáveis, nos termos dos artigos 33, inciso II, e 35, da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se cópia da decisão à Entidade, para ciência das recomendações nela exaradas, alertando-a que eventual reincidência

poderá implicar na reprovação de futuros demonstrativos e aplicação de multa, conforme artigos 33, § 1º, e 104, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte. A efetivação das medidas corretivas anunciadas na defesa e mencionadas neste voto deverá ser objeto de verificação nas próximas fiscalizações ordinárias no Órgão. Acórdão da Primeira Câmara em sessão de 05/05/15, com trânsito em julgado em 09/06/2015.

TC-000045/026/11 – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – Conselheiro Dr. Renato Martins Costa – Acórdão – regular com ressalvas – “(...) julgar regulares, com ressalva, nos termos do artigo 33, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, as contas da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2011, com a quitação dos responsáveis Lair Alberto Soares Krähenbühl, Sílvio França Torres, Marcos Rodrigues Penido e Antônio Carlos do Amaral Filho, nos termos do artigo 35, do referido dispositivo legal, exceção feita aos atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Recomenda que a origem não prescindia de exigir prestações de contas das verbas cedidas a terceiros, sejam eles órgãos públicos ou particulares sem fins lucrativos, bem como que não deixe de oferecer a demonstração das despesas realizadas com recursos que porventura receber de outros entes.” Acórdão da Primeira Câmara, em sessão de 05/05/15, com trânsito em julgado em 15/06/2015.

TC-001697/026/10 – Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S/A – IPT – Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho – Acórdão – regular com ressalvas – “(...) A vista do exposto, recomenda ao Instituto que dê especial atenção aos índices de liquidez, esforçando-se no sentido de obter melhores resultados nos exercícios seguintes, de modo a não comprometer a atividade desenvolvida, tampouco o pagamento de credores. Passível de recomendação a falha atinente ao Item 15.5, Controle Interno, devendo o IPT observar com rigor o princípio da impessoalidade insculpido no artigo 37, caput, da Constituição Federal, mediante designação como responsável pelo controle interno de servidor diverso dos agentes que compõem a cúpula diretora, bem como atentar para o fiel cumprimento das disposições contidas no artigo 374 das Instruções nº 01/2008, deste Tribunal de Contas. Nessa conformidade, com acolhimento da opinião favorável exarada pela Assessoria Técnica e d. PFE, **sem prejuízo das recomendações aqui colocadas**, com fulcro no art. 33, II da Lei Complementar nº 709/93, **VOTO pela REGULARIDADE das contas do INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO S.A. – IPT, relativas ao exercício de 2010**. Determino aos agentes de fiscalização que acompanhem a eficácia das medidas saneadoras anunciadas nas razões de defesa, frente às falhas anotadas; e o cumprimento das recomendações aqui propostas, nas próximas contas.” Acórdão da Primeira Câmara em sessão de 30/07/13, com trânsito em julgado em 30/06/2013.

TC-002552/026/09 – Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE – Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho – Acórdão – irregular – “(...), julgar irregular o Balanço Geral do exercício de 2009 da Fundação para o Desenvolvimento da Educação, acionando o artigo 2º, incisos XV e XXVII, da lei

Complementar nº 709/93. Decidiu, ainda, em face das irregularidades praticadas, com ofensa aos artigos 18, § 1º, e 20, II, “c” da Lei de Responsabilidade Fiscal, aos artigos 85 da Lei Federal nº 4.320/64 e 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93, às ofensas aos princípios da moralidade, eficiência, economicidade, impessoalidade e transparência, aplicar ao Senhor Fábio Bonini Simões de Lima e Sanção pecuniária disposta no artigo 36, parágrafo único da Lei Complementar nº 709/93, arbitrada em valor correspondente a 1.000 UFESPs (mil Unidades Fiscais do Estado de São Paulo).” Acórdão da Primeira Câmara, em sessão de 11/02/2014. Em fase recursal.

21. Bibliografia

- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*, São Paulo, Saraiva, 2006.
- MACHADO JR., J. Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320/64 Comentada*, Rio de Janeiro, IBAM, 2001.
- RIGOLIN, Ivan. *Manual Prático das Licitações*, São Paulo, Saraiva, 7ª edição, 2008.
- TOLEDO JR., Flavio C. e ROSSI, Sérgio Ciquera. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo*, Editora NDJ, São Paulo, 3ª edição, 2005.
- TOLEDO JR., Flavio C. e ROSSI, Sérgio Ciquera. *A Lei 4.320/64 no Contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal*, Editora NDJ, São Paulo, 2005.
- TOLEDO JR., Flavio C, Artigo “Autarquias, Fundações e Empresas Estatais na Lei de Responsabilidade Fiscal”, *publicado no Boletim de Direito Municipal – Editora NDJ*.
- MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Válido a partir do exercício de 2018 – 8ª edição – Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional.
- MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO – Direito Administrativo – 15ª edição – Maria Sylvia Zanela di Pietro.
- Marcos Assi – Artigos sobre Compliance – link www.marcosassi.com.br.
- Prevenindo com o Compliance para não remediar com o caixa – artigo da Endeavor Brasil – *link*: www.endeavor.org.br/compliance.
- IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – O que é Governança Corporativa. – *link*: www.lbcg.org.br.
- BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, 1º de julho de 2016.



TCESP

Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

www.tce.sp.gov.br

