



CONTROLE EXTERNO

MAPA DE COMPETÊNCIAS E PLANO DE ATUAÇÃO

ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA

Ruth Barros Pettersen da Costa
Rafael Rodrigues Vasconcelos

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

CONTROLE EXTERNO:
MAPA DE COMPETÊNCIAS
E
PLANO DE ATUAÇÃO

- 2017 -

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	4
LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS	5
INTRODUÇÃO	7
1. METODOLOGIA DE TRABALHO	9
2. O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	9
3. AS VANTAGENS DO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO	14
4. DIAGNÓSTICO (Individual e Comparativo) DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS QUANTO AO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO	15
4.1 Análise da Situação da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás quanto ao Controle Externo	19
5. EXPERIÊNCIA E INSTRUMENTOS DE EXERCÍCIO DE CONTROLE EXTERNO NO ÂMBITO FEDERAL: Câmara dos Deputados e Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização	22
5.1 Ideias Gerais	22
5.2 Controle Externo, Tribunais de Contas e Consultoria Especializada	27
5.3 Análise da Situação da Câmara dos Deputados quanto ao Controle Externo.....	27
6. OS REQUISITOS ESSENCIAIS DO CONTROLE EXTERNO	29
6.1 Ideias Gerais	29
6.2 Sugestões para o Aprimoramento do Controle Externo na Alego.....	29
6.2.1 O que a Alego já possui	29
6.2.2 O que pode ser feito	29
6.2.3 O que deve ser evitado	31
7. ELABORAÇÃO DE UM “MAPA DE COMPETÊNCIAS” DO CONTROLE EXTERNO A CARGO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA: atuação de forma exclusiva e com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado	32
8. ELABORAÇÃO DE UM “PLANO DE ATUAÇÃO” QUANTO AO CONTROLE EXTERNO A CARGO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA: fixação de metas e prazos para implementação	34
8.1 Mudança de Cultura: Conscientização e Qualificação de Pessoal	34

8.2 Melhor Estruturação dos Órgãos de Controle Externo	34
8.3 Implantação da Gestão de Processos	36
8.4 Aprimoramento da Legislação	36
8.5 Desenvolvimento pela TI de Sistemas de Controle Externo	37
8.6 Elaboração de Estudos Específicos e de Cartilhas	37
8.7 Fortalecimento Gradativo e Permanente da Parceria com o Tribunal de Contas do Estado.....	37
8.8 Ampliação Gradativa do Campo de Atuação do Controle Externo	38
8.9 Auxílio às Câmaras Municipais	39
8.10 Elaboração de um Cronograma: Metas e Prazos	39
 CONCLUSÃO	41
 REFERÊNCIAS	42

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Alego	Assembleia Legislativa do Estado de Goiás
Art.	Artigo
CD	Câmara dos Deputados
CE	Constituição do Estado de Goiás
CF	Constituição Federal
CN	Congresso Nacional
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CTFO	Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento
EC	Emenda Constitucional
LC	Lei Complementar
LCF	Lei de Crimes Fiscais
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101, de 2000)
OS	Organização Social
PFC	Proposta de Fiscalização e Controle
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado de Goiás
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

- Tabela 1:** Número de Requerimentos de Informação, Convocação e Convite de Autoridades – 2014 – 2016.
- Tabela 2:** Processos referentes à Criação de Frente Parlamentar e Fórum de Debates, no biênio 2015 – 2016.
- Tabela 3:** Quantitativo de Processos com Tramitação na CTFO, com diligências solicitadas e sem pedido de diligências – 2014 – 2017.
- Tabela 4:** Instrumentos de Fiscalização utilizados pela Câmara dos Deputados, no triênio 2014 -2016.
- Tabela 5:** Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas na Câmara dos Deputados, no período 2003 – 2017.
- Tabela 6:** Obras com indícios de irregularidades apontadas pelo TCU em decorrência de solicitação do Congresso Nacional, no período 2005-2016.
- Gráfico 1:** Atuação Comparativa das Assembleias Legislativas quanto ao número de Requerimentos de Informação, Convocação e Convite de Autoridades, no triênio 2014 – 2016.
- Gráfico 2:** Atuação da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás quanto aos Pedidos de Informação e Audiências Públicas/Convites/Convocações.
- Gráfico 3:** Atuação Comparativa do Controle Externo da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás em relação a outras Assembleias.
- Gráfico 4:** Tipos de Frentes Parlamentares utilizadas pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, no período 2015-2016.
- Gráfico 5:** Comparação dos Processos em Andamento na CTFO, com Pedido de Diligência e sem Pedido de Diligência, no período 2014-2017.
- Gráfico 6:** Evolução dos Processos com Pedido de Diligência na CTFO, triênio 2014-2017.
- Gráfico 7:** Realização de Audiências Públicas na Alego com e sem correlação com o Controle Externo, biênio 2015-2016.
- Gráfico 8:** Convocação e Convite de Autoridades pela Alego com e sem correlação com o Controle Externo, biênio 2015-2016.
- Gráfico 9:** Instrumentos de Controle Externo Utilizados pela Câmara dos Deputados, no triênio 2014 -2016.
- Gráfico 10:** Atuação Comparativa do Controle Externo entre a Câmara dos Deputados e a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, no triênio 2014-2016.
- Gráfico 11:** Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas na Câmara dos Deputados, no período 2003 – 2017.
- Gráfico 12:** Obras com Indícios de Irregularidades apontadas pelo TCU em decorrência de Solicitação do Congresso Nacional, no período 2005 – 2016.

*A mente que se abre a uma nova ideia
jamais voltará ao seu tamanho original.*

Albert Einstein

INTRODUÇÃO

O presente estudo originou-se a partir de uma demanda provocada pela Procuradora-Geral, Dra. Otavila Alves Pereira de Gusmão, ante a instituição da Seção de Controle Externo da Procuradoria-Geral,¹ com vistas ao incremento e ao aprimoramento da função fiscalizatória deste Poder Legislativo.

Nesse diapasão, tem este estudo por escopo estabelecer um “Mapa de Competências” referente ao Controle Externo a cargo do Poder Legislativo, seja no âmbito de sua competência exclusiva, seja no âmbito de sua competência concorrente, esta última com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado. Ainda, inclui sugestão ao Presidente da Assembleia Legislativa, Deputado José Vitti, de um “Plano de Atuação”, no que concerne à efetivação dessa relevante função. Caso este estudo e respetivo “Plano de Atuação” sejam aprovados, serão estes implementados nos estritos limites fixados e autorizados pelo Sr. Presidente.

Partindo-se da premissa de que a Presidência tem o intuito de fortalecer a relevante e inarredável função constitucional fiscalizatória a cargo do Poder Legislativo, as balizas teóricas dessa função de controle externo precisam ser claramente estabelecidas, a fim de que a atuação desta Casa possa ser exercida da forma mais eficiente e eficaz possível, e com total amparo no ordenamento jurídico.

Para a realização deste estudo, além de pesquisas bibliográficas e na internet, os procuradores da Seção de Controle Externo se socorreram de conversas entabuladas com o Dr. Weder de Oliveira, Ministro do Tribunal de Contas da União; de estudos elaborados por Dr. Romiro Ribeiro,² que por longos 14 (quatorze) anos esteve na Câmara dos Deputados como Diretor de Controle e Fiscalização da Consultoria de Orçamento; e também receberam valioso auxílio de natureza técnica e científica por parte da Dra. Heloísa Helena Antonácio Monteiro Godinho, Auditora do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

Resta claro, notadamente após a realização de estudos e reflexões sobre o assunto, que não se pode descurar acerca da importância do controle externo nas sociedades democráticas contemporâneas, em que há grande pressão popular por maior transparência e eficiência na atuação do Poder Público e na gestão financeira do Estado, ainda mais quando existem recorrentes escândalos na imprensa sobre casos de corrupção e de desvio de recursos públicos. Para Luiz Henrique Lima, crescem em igual proporção as cobranças ao Parlamento e as responsabilidades das instituições e dos profissionais ligados a essa atividade fiscalizatória.³

A priori, impende destacar que no Brasil – a partir da teoria amplamente difundida por Montesquieu, consubstanciada no princípio da separação de poderes – as funções estatais são repartidas a Poderes autônomos e independentes, mas harmônicos entre si, consoante dispõe o art. 2º da Constituição Federal. Desta feita, a cada órgão estatal cabe uma função típica ou preponderante, inerente à sua natureza, e funções atípicas ou secundárias.

¹ A Resolução nº 1.456, de 17 de dezembro de 2013, criou a Seção de Controle Externo da Procuradoria-Geral. Contudo, a sua efetiva implementação somente iniciou-se a partir de maio de 2017, com a nomeação para o cargo de Chefe da Seção de Controle Externo, da Procuradora Ruth Barros Pettersen da Costa, e a indicação de mais um Procurador para compô-la, Rafael Rodrigues Vasconcelos.

² Na elaboração deste estudo, além de outras fontes que se encontram citadas ao longo do texto e nas Referências, foi utilizado material de autoria de Romiro Ribeiro, intitulado “Controle Externo das Assembleias Legislativas”. O autor é pós-graduado em administração pública e em processo legislativo. Exerceu funções de Direção e Assessoramento Superior, Gerência e Coordenação, no âmbito do Poder Executivo Federal (Presidência da República, Ministérios da Administração e da Fazenda). Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira/Diretor de Controle e Fiscalização da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados no período de 2003-2017.

³ *In Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas.* 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015, p. 22.

Portanto, as funções típicas e atípicas dos Poderes de Estado, podem ser assim esquematizadas:

PODERES / FUNÇÕES	FUNÇÕES TÍPICAS OU PREPONDERANTES	FUNÇÕES ATÍPICAS OU SECUNDÁRIAS
PODER LEGISLATIVO	LEGISLAR E FISCALIZAR	ADMINISTRAR E JULGAR
PODER EXECUTIVO	ADMINISTRAR	LEGISLAR E JULGAR
PODER JUDICIÁRIO	JULGAR	LEGISLAR E ADMINISTRAR

No âmbito do Poder Legislativo, que ora interessa, pode-se afirmar que, em linhas gerais, a função legislativa consiste na expedição de atos gerais e abstratos que inovam a ordem jurídica e a função fiscalizatória consiste no controle da juridicidade dos atos da Administração Pública Direta e Indireta, buscando o escorreito uso dos recursos públicos, inclusive com o auxílio do Tribunal de Contas.

Dentre as funções típicas do Poder Legislativo, observa-se hodiernamente que há uma super-valorização da função legislativa em detrimento da função fiscalizatória, provocando até mesmo a “inflação legislativa”, consoante escólio de Manoel Gonçalves Ferreira Filho.⁴

Contudo, entendemos que o resgate da importância e da credibilidade das Casas Legislativas está relacionado mais ao exercício do controle externo do que ao papel legiferante, pois o efetivo controle externo aproxima a Casa Legislativa do cidadão e gera frutos mais visíveis para a população, na medida em que, na atuação fiscalizatória, o povo pode perceber no Poder Legislativo uma instituição aliada que irá garantir o bom uso dos recursos públicos e, em consequência, que viabilizará a prestação com melhor qualidade de serviços públicos prioritários nas áreas da saúde, educação, segurança pública etc.

Por outro lado, a omissão em desempenhar o papel de controle externo gera no seio social grande insatisfação e questionamentos ainda maiores quanto à importância, à necessidade e ao custo do Parlamento.

Nesse sentido, mostra-se de extrema relevância o fortalecimento e o aprimoramento da função fiscalizatória do Poder Legislativo, com o fito sobretudo de fazer cumprir os limites legais impostos para a gestão da coisa pública. É, por assim dizer, o controle exercido sobre a atuação do gestor público para a garantia de aplicação dos princípios norteadores da administração pública, mormente os da legalidade, legitimidade e economicidade. A Administração, ao tomar e executar suas decisões, não pode ultrapassar a barreira imposta pelo ordenamento jurídico, sob pena de responsabilização do gestor.

Assim, revela-se oportuno registrar que, no Estado Democrático de Direito, os controles são instituídos para defender os interesses da coletividade, sempre em consonância com as determinações do ordenamento jurídico.

⁴ In *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2012.

1. METODOLOGIA DE TRABALHO

Com vistas à implantação de um efetivo controle externo no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, ainda que de forma gradativa, há necessidade de estabelecer uma metodologia de trabalho que privilegie, antes da ação, o planejamento. Não basta “arregalar as mangas” e começar a trabalhar. É imprescindível refletir sobre a atuação, planejar as formas de atuação, definindo os caminhos a serem percorridos e buscando estabelecer metas de curto, médio e longo prazos.

Nesses termos, intenta-se com o presente trabalho, o planejamento da ação, exigindo-se, neste caso, a priori, o estudo do assunto, o planejamento e a fixação do passo a passo da ação, para alcançar metas factíveis dentro dos prazos estipulados.

Com esses objetivos em mente, são definidas as seguintes diretrizes deste estudo:

- a) esclarecer, de forma genérica, o conteúdo e o alcance da função fiscalizatória de controle externo;
- b) evidenciar as vantagens do exercício do controle externo;
- c) apresentar o atual diagnóstico da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás quanto ao exercício do controle externo;
- d) mostrar, para servir de paradigma, a experiência, a atuação e os instrumentos de fiscalização, controle e monitoramento utilizados pela Câmara dos Deputados e pelo Congresso Nacional;
- e) fixar os requisitos essenciais para um efetivo exercício do controle externo, bem como apresentar algumas ideias para o aprimoramento dessa função no âmbito da Assembleia Legislativa;
- f) elaborar um “Mapa de Competências” da Assembleia Legislativa no exercício do controle externo;
- g) organizar um “Plano de Atuação” – partindo-se do que já existe e do que pode ser feito, bem como do que deve ser evitado – , mediante a fixação de metas de curto, médio e longo prazos.

2. O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Controle, como é entendido atualmente, é a fiscalização, quer dizer, inspeção, exame, acompanhamento, verificação, exercida sobre determinado alvo, de acordo com certos aspectos, visando averiguar o cumprimento do que já foi predeterminado ou evidenciar eventuais desvios, decidindo acerca da regularidade ou irregularidade do ato praticado. Então, controlar é fiscalizar emitindo juízo de valor.⁵

Lincoln Magalhães da Rocha⁶ entende o controle como constituído de um juízo, seguido, em caso negativo, de eventual medida de forma impeditiva (ineficácia do ato), extintiva (anulação do ato) ou reparativa (sanção aos responsáveis).

⁵ GUERRA, Evandro Martins. Os controles externo e interno da Administração Pública. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

⁶ In *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

Na seara estatal, controlam-se ou fiscalizam-se os atos administrativos e os atos de gestão de bens e valores públicos, ou seja, a atividade administrativa, que envolve a obtenção, a gestão (administração e conservação do patrimônio público) e a aplicação de recursos (realização de despesas), sempre com embasamento na Constituição e nas leis. Consoante o princípio da totalidade que rege o controle externo, sujeita-se ao controle a totalidade do patrimônio público, representado por dinheiros, bens e valores, nos termos de expressa referência constante do art. 71, II, da Constituição da República.

Por outro lado, no que tange ao posicionamento do órgão controlador, o controle classifica-se em interno ou externo. Define-se como interno, quando o agente controlador integra a própria administração objeto do controle, e encontra-se previsto no art. 70, parte final, e art. 74 da Constituição Federal. O controle é externo porque realizado, de forma independente, por outro órgão, distinto daquele responsável pela execução das atividades administrativas suscetíveis de controle.

Para Hely Lopes Meirelles,⁷ in verbis:

O controle externo é o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado e visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento.

De seu turno, para Jacoby Fernandes,⁸ o controle externo caracteriza-se como:

O conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção de atos.

Emerson Garcia⁹ estabelece importantes premissas em relação ao controle externo, quais sejam:

- a) ainda que observadas diretrizes externas, o ato sob controle é integralmente praticado no âmbito da Instituição controlada;
- b) por se tratar de controle externo, ainda que se cuide de ato complexo, o ente controlador não deve concorrer para a sua prática;
- c) o ente controlador, observados os limites fixados em lei, afere o conteúdo do ato praticado; e
- d) o ente controlador não integra a estrutura organizacional da Instituição controlada.

Quanto ao controle externo exercido pelo Poder Legislativo – que representa a sua função típica fiscalizatória – há o controle político e o controle técnico ou financeiro-orçamentário. O primeiro é da competência exclusiva do Poder Legislativo e é corolário do regime democrático de governo.¹⁰ Entre os seus instrumentos mais conhecidos encontram-se as comissões parlamentares de inquérito – CPI's (CF, art. 58, § 3º); as convocações de autoridades (CF, art. 50); os requerimentos de informações (CF, art. 71, VII) e a sustação de atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (CF, art. 49, V). Já o controle técnico é o exercido pelos órgãos de controle externo, em auxílio ao Poder Legislativo.¹¹

⁷ In *Direito Administrativo brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 577.

⁸ In *Tribunais de Contas no Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 30.

⁹ In *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

¹⁰ Nesse contexto, o Parlamento é o mandatário dos desejos da população e que delega ao administrador público, por intermédio das leis e principalmente da Lei Orçamentária Anual (LOA), a responsabilidade de executar as políticas públicas, ficando encarregado de verificar seu cumprimento. Esse administrador tem o dever de prestar contas. Tal obrigação encontra-se entre os princípios constitucionais sensíveis, sendo motivo de intervenção federal ou estadual caso seja desrespeitada (CF, art. 34, VII, “d”, e art. 35, II).

¹¹ Foram citados dispositivos da Constituição Federal, eis que são estes de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais.

Com efeito, o controle externo exercido pelo Poder Legislativo pode ser assim esquematizado:



Logo, o controle externo pode ser efetivado direta e exclusivamente pelo Poder Legislativo ou mediante o auxílio do Tribunal de Contas. Este último órgão, por sua vez, atuará, em situações várias, com autonomia, no âmbito de suas competências exclusivas, sem interferência do Poder Legislativo ou de qualquer outro órgão estatal. Não se pode olvidar, todavia, que em todas as situações o controle externo deve ter o seu exercício pautado na Lei Maior, onde encontra o seu fundamento jurídico de validade.

Ademais, diante do quadro exposto, é possível inferir que, considerando que o Poder Legislativo é um órgão eminentemente político, para que haja o controle técnico, faz-se necessária a participação do Tribunal de Contas.

Esclareça-se, por oportuno, que o mencionado controle respalda-se mormente nos seguintes atos normativos: na Constituição Federal; na Constituição Estadual; nas Leis Orçamentárias (Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual); na Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei Federal nº 1.079/1950); na Lei sobre contabilidade pública (Lei Federal nº 4.320/64); na Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal nº 8.666/93); na Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429/1992); na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000); na Lei de Crimes Fiscais (Lei Federal nº 10.028/2000); na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (Lei nº 16.168/2007); na legislação estadual que trata sobre a matéria; nas Resoluções e nos Regimentos Internos da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado.

No que concerne à Constituição Federal, importante destacar os arts. 70 a 75, constantes da Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, do Capítulo I – Do Poder Legislativo, do Título IV – Da Organização dos Poderes, que constituem o núcleo da atividade fiscalizatória do Estado. Também em numerosos outros dispositivos constitucionais encontram-se normas de capital importância para a compreensão da matéria, como por exemplo, os arts. 31; 33, § 2º; 34, VII, “d”; 35, II; 37, caput; 49, IX, X e XIII; 51, II; 52, III, “b”; 70 a 75; 84, XV e XXIV; e 161, parágrafo único.

Anote-se que o Tribunal de Contas auxilia o Poder Legislativo no controle externo das contas do Poder Executivo, nos termos do art. 25 da Constituição Estadual, que dispõe:

Art. 25. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, no que se refere à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

§ 1º O controle externo, a cargo da Assembleia, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

[...]

Igualmente o art. 26 da Carta Estadual cuida do controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas, seja atuando de ofício, no âmbito de sua competência exclusiva, ou por provocação da Assembleia Legislativa.

Pelo exposto, constata-se que o Poder Legislativo conta com o auxílio do Tribunal de Contas para controlar os gastos públicos, avaliar a adequação das ações governamentais e dispor dos resultados das fiscalizações, obtidos mediante aplicação das mais avançadas técnicas de auditoria.¹² Faz-se mister assinalar, nesse passo, que o Poder Legislativo delega, por meio de leis e, principalmente pelo Orçamento, os meios e os mandatos para que a Administração Pública alcance os objetivos políticos, econômicos e sociais. Por essa razão, o Parlamento precisa de instrumentos para avaliar e controlar o alcance dos resultados. Este é o princípio fundamental do controle externo, prerrogativa da qual o Legislativo é titular.

Mostra-se importante esclarecer que os jurisdicionados do Tribunal de Contas deverão submeter anualmente suas contas ao julgamento dessa Corte, sob a forma de tomada ou de prestação de contas, possibilitando a verificação da regular aplicação dos recursos, à luz dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. E, ao mesmo tempo em que a Assembleia Legislativa julga as contas do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, tem as suas contas julgadas por essa Corte de Contas.

Ainda não é ocioso remarcar que com o objetivo de subsidiar o Poder Legislativo com os elementos técnicos de que necessita para emitir o seu julgamento acerca das Contas do Governador, o Tribunal de Contas do Estado aprecia e emite parecer prévio e conclusivo sobre as contas que o Governador deve prestar anualmente à Assembleia Legislativa. O parecer prévio é acompanhado de relatório com informações sobre o desempenho dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual, bem como sobre o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do Estado.

¹² Auditorias são fiscalizações com o objetivo de verificar se os atos dos administradores estão em conformidade com as leis ou regulamentos. As auditorias podem, também, ser realizadas para avaliar o desempenho e os resultados da gestão pública. Como resultado das auditorias realizadas pelo Tribunal, podem ser feitas recomendações, determinações ou aplicação de sanções aos administradores públicos.

Portanto, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, inclusive do órgão ministerial, do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas dos Municípios, fica a cargo do Tribunal de Contas do Estado. Já a Assembleia Legislativa julga as contas do Governador e do Tribunal de Contas do Estado, consoante entendimento sufragado pela Excelsa Corte¹³ e expresso no art. 11, VII e XXI da Constituição Estadual e na Lei nº 16.168/2007, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (art. 1º, § 3º, c/c art. 15, VI e IX).

Relevante é deixar assentado, nesse passo, que prestar contas representa a correta e regular aplicação dos recursos sob a responsabilidade do prestador. A omissão no dever de prestar contas implicará a instauração de tomada de contas especial, bem como crime de responsabilidade e ato de improbidade administrativa. De outra parte, julgar as contas é examiná-las, conferir-lhes exatidão, ver se estão certas ou erradas, traduzindo o resultado num parecer da mais alta valia, mas que nada tem de sentença judiciária, pois trata-se de função matemática e contabilística. Contudo, o entendimento acerca da natureza das decisões dos tribunais de contas está longe de ser pacífica. Há duas correntes doutrinárias principais, uma que defende a natureza jurisdicional da função exercida pelos Tribunais de Contas, com relação à atribuição prevista no inciso II, do art. 71, da Constituição Federal, e outra que afirma serem administrativas todas as suas atribuições. Diante dessa polêmica, o que pode ser asseverado é que a doutrina majoritária e a jurisprudência dominante dos Tribunais Superiores conferem natureza administrativa às decisões das Cortes de Contas.

Além disso, vale destacar que o Tribunal de Contas tem as seguintes atribuições: realiza inspeções¹⁴ e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação da Assembleia Legislativa; presta informações ao Poder Legislativo sobre as fiscalizações realizadas; aplica sanções e determina a correção de ilegalidades e irregularidades em contratos, dentre outras, ressalvando-se em relação ao contrato, cujo ato de sustação será adotado diretamente pela Assembleia Legislativa que, de imediato, solicitará as medidas cabíveis ao Poder Executivo (CE, art. 26, § 1º).¹⁵

Para maior esclarecimento acerca da atividade de controle externo, impende trazer à luz as principais áreas fiscalizadas pelo Tribunal de Contas, quais sejam: avaliação de programas; licitações, contratos e convênios; obras públicas; pessoal; regulação; responsabilidade fiscal; tecnologia da informação; receita pública; e transferências constitucionais e legais.

A Assembleia Legislativa, de seu turno, pode solicitar que o Tribunal de Contas realize fiscalização específica, forneça informações sobre fiscalização já realizada ou se pronuncie conclusivamente sobre despesa ou receita.

¹³ Conforme ADI nº 1175/DF; Relator Ministro Carlos Velloso; julgamento em 04/08/2004. **EMENTA. TRIBUNAL DE CONTAS – CONTROLE. Surge harmônico com a Constituição Federal diploma revelador do controle pelo Legislativo das contas dos órgãos que o auxiliam, ou seja, dos tribunais de contas.** Ainda, destaca-se do voto vencedor da lavra da Ministra Ellen Gracie o seguinte excerto: “Extrai do sistema constitucional a prerrogativa institucional conferida ao Poder Legislativo para o exercício legítimo do poder de controle, tal como disciplinado na Lei Orgânica do Distrito Federal nos dispositivos impugnados. [...] Com efeito, não é a subordinação da Corte de Contas ao Poder Legislativo, tese repudiada pelo próprio texto da Carta de 1988, que conduz à legitimidade da apreciação, pelo Poder Legislativo, das contas das Cortes de Contas estatais. O dever de prestar contas decorre na verdade, do próprio mecanismo de ‘checks and balances’ do sistema constitucional, regra inafastável à perfeita realização do princípio democrático”.

¹⁴ Inspeções são instrumentos utilizados para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição. Não constitui instrumento de fiscalização autônomo e se vincula a outras ações de controle.

¹⁵ O art. 45 da Lei nº 16.168/2007, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, classifica, de forma genérica, o controle externo a cargo do Tribunal da seguinte forma: **I) processos de contas:** a) prestação de contas do Governador; b) prestação de contas; c) tomada de contas; d) tomada de contas especial; **II) processos de fiscalização:** a) atos de pessoal sujeitos a registro; b) inspeção e auditoria; c) levantamento, acompanhamento e monitoramento; d) denúncia; e) representação; f) demais processos relacionados à competência do Tribunal de Contas do Estado.

3. AS VANTAGENS DO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO

Nesse passo, cumpre ressaltar que a função fiscalizatória ou de controle externo insere-se no âmbito da competência do Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, consoante comando constitucional (CF, art. 70). Portanto, a função fiscalizatória não se encontra em área de livre disposição pelo Poder Legislativo, revelando-se como norma constitucional cogente, imperativa. As funções legislativa e fiscalizatória estão previstas na Constituição Federal como típicas ou preponderantes do Poder Legislativo para lhe conferir autonomia e independência. Sem o efetivo exercício de ambas as funções, o Poder Legislativo deixa de ser protagonista em relação às presentes áreas, desatendendo a comando constitucional.

Ainda, releva destacar que a implementação dessa importante função não irá gerar custos adicionais, eis que serão utilizados o pessoal, a infraestrutura e a logística atualmente existentes. Poderá ser demandado o treinamento de pessoal, com palestras e cursos, contudo tal despesa já se insere na política de qualificação de servidores que sempre existiu na Assembleia Legislativa.

Sob o aspecto político, a implementação do controle externo será benéfica, haja vista que – como o controle externo não é feito por deputados individualmente, mas pelos órgãos colegiados da Casa Legislativa, ou seja, por meio das comissões ou do Plenário, – as decisões tomadas serão mais bem embasadas e em consonância com a vontade de número significativo de deputados e, via de consequência, representativa de parcela maior da sociedade. Há, assim, uma efetivação mais ampla do princípio democrático.

Ademais, o controle externo fomenta um debate mais qualificado no âmbito da Assembleia Legislativa, trazendo à discussão temas relevantes, como políticas públicas e programas de governo. A partir do momento em que o Poder Legislativo estiver também dotado de informações relevantes, viabiliza-se o estabelecimento de uma parceria mais produtiva entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo para enfrentar os desafios, evitando falhas e corrigindo desvios na gestão pública. Nesse ponto, é importante registrar que ao Poder Legislativo não cabe aplicar quaisquer sanções aos gestores públicos, pois esta tarefa está a cargo do Tribunal de Contas. Daí porque a atuação parlamentar nessa seara será de caráter mais cooperativo e pedagógico e não sancionador, salvo em raras situações.

Assim, o controle externo é indutor de boas práticas e tem o caráter pedagógico de corrigir falhas e desvios, sustando contratos que apresentem irregularidades ou ilegalidades, auxiliando os administradores públicos na boa gestão dos recursos do Estado. Tal atuação de colaboração e parceria na boa gestão dos recursos públicos por certo contribui para uma melhor visibilidade do Poder Legislativo frente à sociedade, que passa a vê-lo como aliado, aumentando a sua credibilidade e aceitação popular. Isso porque as ações de controle mostram à sociedade a preocupação do Poder Legislativo com a eficiência e a qualidade dos serviços públicos prestados à população.

Aliás, todo gestor público submete-se à fiscalização. Ela é inerente à República (*res + publica = coisa do povo*), pois o gestor público gerencia bens e valores que não são seus, mas do povo. Também o Presidente da Assembleia Legislativa é extremamente fiscalizado: pelo Tribunal de Contas do Estado que julga as suas contas; pelo Ministério Público, que cobra legalidade em sua atuação; pela imprensa e pelo povo. Nem por isso pode-se dizer que os fiscalizados abominem os seus fiscalizadores, antes pelo contrário, eles os respeitam acima de tudo. A Alego precisa ser mais respeitada pelo exercício pleno de suas funções. Nesse sentido, o Presidente da Assembleia Legislativa ao implementar efetivamente o controle externo, além de conquistar mais respeito à Instituição, estará deixando um importantíssimo legado ao povo goiano.

Hoje, no âmbito do Estado de Goiás, verifica-se que a fiscalização centraliza-se entre o Poder Executivo e o Tribunal de Contas. Portanto, ao exercer o controle externo, o Poder Legislativo vem integrar essa relação, ocupando o seu papel como ator de destaque. Tanto para o Poder Legislativo

quanto para o Poder Executivo essa atuação mostra-se positiva, pois o Legislativo pode contribuir para o aprimoramento da gestão pública.

Sem contar que, no vácuo do Poder Legislativo, cada vez mais os Tribunais de Contas assumem o protagonismo, em detrimento da atuação do Poder Legislativo.

Assim, o exercício do controle externo pelo Poder Legislativo irá lhe conferir o “poder da informação”, fortalecendo a sua atuação e viabilizando o diálogo de igual para igual com outros órgãos do Estado, ou seja, com o próprio Poder Executivo, os Tribunais de Contas, o Ministério Público etc. Mesmo que haja controvérsia quanto ao fato de o Poder Legislativo poder fiscalizar os atos de gestão dos órgãos estatais, cuja atribuição estaria a cargo exclusivamente do TCE, pode fiscalizar os contratos, inclusive sustando-os se houver irregularidades ou ilegalidades.

Não é demais ressaltar que esse poder de informação contribuirá para o alcance de maior autonomia orçamentária e financeira do Poder Legislativo, que terá dados necessários e pessoal gabaritado para aprimorar a gestão administrativa e a legislação.

4. DIAGNÓSTICO (Individual e Comparativo) DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS QUANTO AO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO

A partir da implementação da Seção de Controle Externo da Procuradoria-Geral, a principal meta tornou-se alcançar, de forma gradativa, com ações de curto, médio e longo prazos, o aprimoramento da atuação na área do controle externo da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (Alego). Por isso, mostra-se relevante apresentar um diagnóstico do exercício da função fiscalizatória em um período recente, o qual foi considerado os anos de 2014, 2015 e 2016, com exceção dos processos em tramitação na Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento, os quais foram considerados aqueles relativos ao ano em andamento, 2017, no período de janeiro a 31 de agosto, a fim de que sejam observados os pontos fortes e fracos de atuação ou mesmo a ausência de atuação, fixando os aspectos que precisam ser melhorados e aqueles que precisam ser efetivamente postos em prática.

Apenas para efeito ilustrativo deste estudo e dos instrumentos que vêm sendo utilizados pela Alego e outras assembleias legislativas, a Tabela 1 abaixo mostra, no triênio 2014-2016, o número de pedidos relacionados a requerimentos de informação, realização de audiências públicas e convocações e convites a autoridades do Poder Executivo:

Tabela 1: Número de Requerimentos de Informação, Convocações e Convites de Autoridades – 2014 – 2016:

Assembleias Legislativas Estados	Requerimentos de Informação ¹⁶			(I) Audiências públicas/ (II) Convocações/Convites de Autoridades		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
GO	0	0	0	0	3 + 7 = 10	0 + 3 = 3
MG	141	549	409	294	436	335
DF	193	554	394	58	207	145
SC	70	208	163	51	56	54
MT	13	27	19	n/d	n/d	n/d
ES	83	271	134	n/d	n/d	n/d
RS	33	41	12	2	0	0
RJ	39	52	71	n/d	n/d	n/d
SP	274	346	293	n/d	n/d	n/d

Fonte: dados disponíveis nos sites da internet das assembleias e/ou informados por e-mail, com base na lei de acesso à informação.

¹⁶ No caso da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, estes requerimentos, que na verdade são relatórios que tramitam no âmbito da Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento, estão computados na Tabela 3, no Quadro “com pedido de diligências”.

A partir da Tabela 1 supratranscrita, é possível extrair os Gráficos 1, 2 e 3 seguintes:

Gráfico 1: Atuação Comparativa das Assembleias Legislativas quanto ao número de Requerimentos de Informação, Convocação e Convite de Autoridades, no triênio 2014 – 2016:

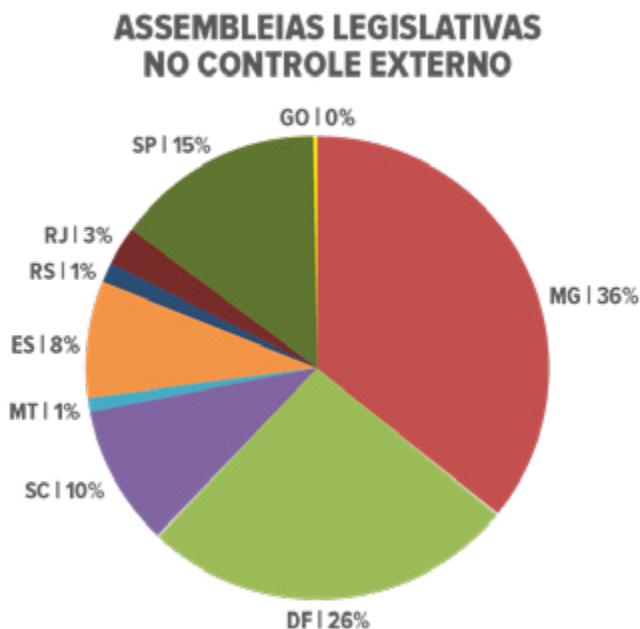
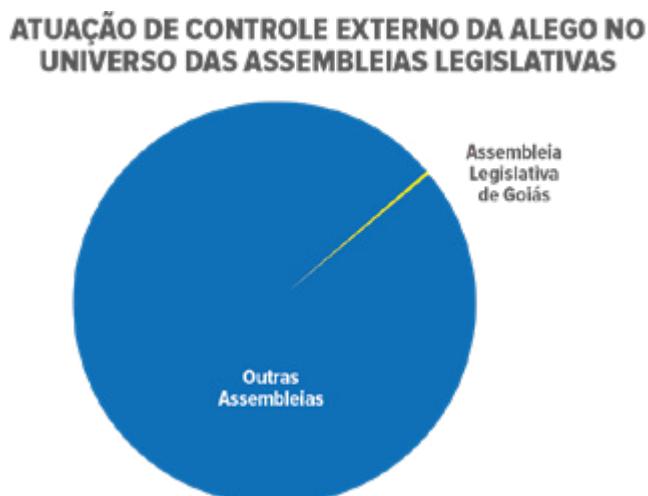


Gráfico 2: Atuação da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás quanto aos Pedidos de Informação e Audiências Públicas/Convites/Convocações:



Gráfico 3: Atuação Comparativa do Controle Externo da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás em relação a outras Assembleias:



Na Tabela 2 abaixo é mostrado, no biênio 2015-2016 em relação à Alego, a criação de Frente Parlamentar¹⁷ e de Fórum de Debates¹⁸ que têm correspondência com a atividade de controle externo, considerando que não há registros no ano de 2014:

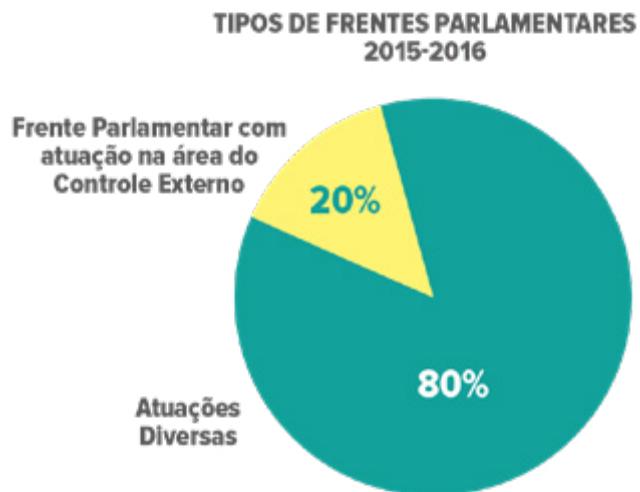
Tabela 2: Processos referentes à Criação de Frente Parlamentar e Fórum de Debates, no biênio 2015 - 2016:

2015	
FRENTE PARLAMENTAR	FÓRUM DE DEBATES
Não houve a criação de frente parlamentar com o objetivo de fiscalizar a Administração Pública.	Não houve a criação de Fórum de Debates.
QUANTIDADE: 4	QUANTIDADE: 0
Fonte: Dados disponíveis nos sítios da Internet da Assembleia Legislativa ¹⁹	

2016	
FRENTE PARLAMENTAR	FÓRUM DE DEBATES
Foi criada uma Frente Parlamentar com o intuito de implementar as medidas recomendadas no Relatório aprovado pela CPI da "Violação dos Direitos da Criança".	Não houve a criação de Fórum de Debates com o objetivo de fiscalizar a Administração Pública.
QUANTIDADE: 1	QUANTIDADE: 1
Fonte: Dados disponíveis nos sítios da Internet da Assembleia Legislativa	

A partir da Tabela 2, quanto à Frente Parlamentar, é possível extrair o seguinte gráfico:

Gráfico 4: Tipos de Frentes Parlamentares utilizadas pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, no período 2015-2016:



¹⁷ A **Frente Parlamentar**, cujas normas constam da Resolução nº 1.379, de 16 de maio de 2012, destina a promover, em conjunto com representantes da sociedade civil e de órgãos públicos afins, a discussão e o aprimoramento da legislação e de políticas públicas para o Estado de Goiás referentes a um determinado setor. Este instrumento mostra-se adequado ao exercício do controle externo.

¹⁸ O **Fórum de Debates**, previsto no Decreto Administrativo nº 883, de 8 de novembro de 1972, tem como objetivo primordial a valorização das atividades legislativas, proporcionando ao parlamentar uma visão exata e correta de nossa temática nacional e regional, através de orientação e esclarecimentos sobre assuntos de natureza econômica, social, cultural, tecnológica, científica e política. O Fórum de Debates reunirá dirigentes de órgãos públicos e particulares, líderes classistas e técnicos em geral e altas autoridades dos três Poderes do Estado de Goiás, para o estudo e debates de relevantes assuntos de interesse nacional, estadual e municipal e, especialmente, sobre minerais, plano rodoviário, saneamento, saúde, educação, administração pública, sistema tributário dos municípios, agropecuária, comércio, indústria, turismo, comunicação, etc. Considerando que este instrumento visa sobretudo o estudo de temas de interesse público extremamente relevantes, por óbvio que o resultado desse estudo pode servir de instrumento para a atuação do controle externo.

¹⁹ Disponível em: <https://portal.al.go.leg.br/transparencia/assuntoslegislativos/expedientes>. Acesso em: ago. 2017.

Por outro lado, na Tabela 3 estão relacionados o quantitativo de processos que tramitaram na Comissão Permanente de Tributação, Finanças e Orçamento, no quadriênio de 2014-2017,²⁰ que têm pertinência com o controle externo, e que se encontram separados em 2 (duas) categorias. Na primeira categoria encontram-se aqueles cujo parecer foi pelo requerimento de diligências e, na segunda, aqueles em relação aos quais o respectivo parecer foi pela solicitação de mera ciência aos membros da Comissão e arquivamento, sem pedido de diligências.

Tabela 3: Quantitativo de Processos com Tramitação na CTFO, com diligências solicitadas e sem pedido de diligências – 2014 – 2017:

PROCESSOS COM TRAMITAÇÃO NA COMISSÃO DE TRIBUTAÇÃO, FINANÇAS E ORÇAMENTO							
Com Pedido de Diligências				Sem Pedido de Diligência / Ciência aos Pares e Arquivamento			
2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
1	0	0	85	27	7	15	23
	28			7			
				15			
					108		

Com base na Tabela 3, são elaborados os Gráficos 5 e 6 abaixo:

Gráfico 5: Comparação dos Processos em Andamento na CTFO, com Pedido de Diligência e sem Pedido de Diligência, no período 2014-2017:



Gráfico 6: Evolução dos Processos com Pedido de Diligência na CTFO, triênio 2014-2017:



²⁰ Os dados referentes ao vigente ano de 2017 foram extraídos de processos finalizados até 31.08.17.

4.1 Análise da Situação da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás quanto ao Controle Externo

Quanto à análise dos dados da Tabela 1, em razão da nomenclatura utilizada pelas diversas assembleias para seus requerimentos não foi possível, nesta fase preliminar, levantar, com segurança, o número total de cada proposição apreciada no período considerado.

Isto porque, conforme pode ser constatado no sítio da internet de diversas assembleias legislativas, poucas utilizam o termo “Requerimento de Informação”. A maioria refere-se apenas a “Requerimentos” ou “Requerimento ordinário”, prestando-se estes a moções, votos de pesar, dispensa de interstícios regimentais, instalação de creches, entre outras demandas parlamentares, o que inviabiliza a distinção uns dos outros por meio da ferramenta de pesquisa disponibilizada nos respectivos sítios.

De qualquer sorte, a amostra analisada indica que, enquanto algumas assembleias aparentemente não elaboram requerimentos de informações, outras o fazem com grande intensidade, com média mensal no último triênio de 26, 25 e 14, para MG, SP e ES, respectivamente, ou seja, quase um requerimento por dia. Na Câmara dos Deputados, conforme se extrai da Tabela 4, no tópico 5 deste estudo, a média de requerimentos de informações foi de cerca de três requerimentos por dia, no mesmo período (2014-2016).

No caso da Alego, conforme é demonstrado, não tem sido utilizado o “requerimento de informações” na seara do controle externo. O instrumento mais utilizado para esse fim tem sido os “Relatórios Preliminares” em relação aos processos que tramitam na Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento e que constam da estatística da Tabela 3. Significa que apenas os relatores dos processos que tramitam na CTFO têm feito pedidos de informações quanto aos processos sob sua análise. Os outros membros da comissão e demais deputados não se utilizam dos requerimentos de informações, quer seja no âmbito das comissões ou do Plenário. Uma das óbvias razões é a omissão normativa da previsão desse instrumento na seara do controle externo.

Verifica-se intensa utilização de alguns instrumentos de fiscalização por algumas assembleias no que diz respeito à realização de audiências públicas/convocações/convites de autoridades do Poder Executivo para prestar esclarecimentos sobre suas respectivas áreas.

Os Estados de MG, SC e o DF, por exemplo, realizaram, em média, por ano, 355, 54 e 137 audiências públicas com essa finalidade, respectivamente. Também, é um instrumento muito utilizado pela Câmara dos Deputados, ou seja, 391 audiências públicas, em média, por ano, conforme demonstra a Tabela 4 adiante, no tópico 5.

No que se refere ao item “audiência pública”, em relação à Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, algumas observações merecem ser destacadas:

- a) no ano de 2014: encontra-se registrada apenas 1 (uma) audiência pública e esta não tem correlação com o controle externo;
- b) no ano de 2015: foram registrados 14 (quatorze) pedidos de audiência pública, sendo 4 (quatro) relacionados ao processo legislativo, 7 (sete) envolvendo outros temas e apenas 3 (três) relacionadas ao controle externo;
- c) no ano de 2016: foram registrados 2 (dois) pedidos de audiência pública, ambos para instruir o processo legislativo.

Com base nos dados sobre a realização de audiências públicas realizadas pela Alego é possível elaborar o seguinte gráfico:

Gráfico 7: Realização de Audiências Públicas na Alego com e sem correlação com o Controle Externo, biênio 2015-2016:



Quanto ao item “Convocação/Convite Autoridade”, em relação à Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, são destacados os seguintes aspectos:

- no ano de 2014: não há registros;
- no ano de 2015: foram registrados 9 (nove) pedidos de convocação/convite a autoridades, todos relacionados ao controle externo, sendo que 2 (dois) deles foram rejeitados;
- no ano de 2016: foram registrados 5 (cinco) pedidos de convocação/convite a autoridades, todos relacionados ao controle externo, sendo que 2 (dois) deles foram rejeitados.

Com base nos dados sobre a convocação e convite a autoridades pela Alego é possível elaborar o seguinte gráfico:

Gráfico 8: Convocação e Convite de Autoridades pela Alego com e sem correlação com o Controle Externo, biênio 2015-2016:



No que concerne à utilização pela Alego dos instrumentos “Frente Parlamentar” e “Fórum de Debates” (Tabela 2), no âmbito do controle externo, tem sido praticamente nula. Talvez a explicação seja no sentido de que esses instrumentos foram idealizados visando sobretudo dar suporte ao processo legislativo, conforme se percebe pela leitura da Resolução nº 1.379/2012 e Decreto Administrativo nº 883/1972, que os instituíram.

Em relação aos processos com tramitação na Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento (Tabela 3), com e sem pedido de diligências, constata-se que até o ano de 2016 era quase nulo o exercício da função fiscalizatória por meio desses processos. Contudo, a partir da implementação da Seção de Controle Externo e do aumento dos processos, mormente aqueles referentes aos contratos de gestão firmados pelo Estado com as Organizações Sociais (OS) na área da saúde, o salto quantitativo e qualitativo foi expressivo, passando de um total de 15 processos, sem qualquer pedido de diligência, em 2016, para o total de 108, com 85 processos com pedidos de diligências, em 2017. Observa-se que no atual exercício, 2017, foram computados os processos analisados de janeiro a 31 de agosto.

Importante destacar que quanto às diligências solicitadas em relação aos contratos de gestão firmados pelo Estado com as Organizações Sociais na área da saúde, as mais frequentes são as seguintes:

- a) para as Organizações Sociais são solicitadas informações sobre:
 - a.1) justificativas pelo descumprimento de metas do contrato;
 - a.2) valor mensal de contratos custeados com recursos públicos repassados; e
 - a.3) prestação de contas da gestão financeira dos recursos públicos repassados;
- b) para a Secretaria de Estado da Saúde é solicitada informação sobre a previsão de realização de adequações na estrutura física das unidades de saúde.

Impende registrar que os dados apresentados são parciais, preliminares e passíveis de correção, úteis apenas para indicar um possível perfil de atuação das assembleias. Entretanto, relativamente à Alego, é lícito, a partir deles, extrair-se a conclusão de que a sua atuação no controle externo tem sido muito aquém do desejável e do determinado constitucionalmente.

5. EXPERIÊNCIA E INSTRUMENTOS DE EXERCÍCIO DE CONTROLE EXTERNO NO ÂMBITO FEDERAL: Câmara dos Deputados e Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

5.1 Ideias Gerais

Com o escopo de extrair o máximo da experiência e elaborar uma análise comparativa, faz-se mister a compreensão da atuação de um órgão do Poder Legislativo que já percorreu um longo e reconhecido trabalho desenvolvido na área de controle externo: a Câmara dos Deputados.

De maneira geral, a Câmara dos Deputados exerce o controle externo por meio de ações: a) de caráter permanente ou periódico; b) específicas adotadas caso a caso em razão de indícios de irregularidades identificados na gestão pública.

São exemplos das ações de controle externo de caráter permanente ou periódico:

- a) aprovar e fiscalizar as leis orçamentárias anuais e o plano plurianual (CF, arts. 70 e 166);
- b) apreciar quadrimestralmente o Relatório de Gestão Fiscal, que explicita limites de despesas com pessoal, dívida, concessão de garantias, contragarantias, operações de crédito, disponibilidades de caixa, restos a pagar etc. (arts. 54 e 55 da LC nº 101/2000 -LRF, e inciso I do art. 5º da Lei nº 10.028/2000 -Lei de Crimes Fiscais);
- c) realizar audiências públicas quadrimestrais com representante do Poder Executivo para avaliar o cumprimento de metas fiscais (art. 9º, § 4º, da LRF);
- d) apreciar relatórios bimestrais elaborados pelo Poder Executivo contendo memória de cálculos, estimativas de receitas e despesas, frustrações, necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, justificativa de desvios ocorridos em relação às projeções realizadas anteriormente (art. 9º da LRF e art. 58, § 4º, da Lei nº 13.408/2016 – LDO, no caso do Executivo Federal);
- e) acompanhar e fiscalizar, sob o aspecto contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, a União e as entidades da administração indireta (art. 24, IX, RICD²¹);
- f) acompanhar e apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (art. 24, VIII, RICD); e
- g) apreciar as contas anuais do Presidente da República (CF, arts. 71 e 84, XXIV).

De outro lado, as ações específicas adotadas pelo Parlamento para fiscalizar indícios de irregularidades ou má gestão na gestão pública são aquelas adotadas por iniciativa individual de parlamentar ou de comissão, caso a caso.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD destaca os seguintes instrumentos utilizados nesses casos:

- a) solicitação de depoimento de autoridade ou cidadão (art. 24, VII);
- b) requerimento para convocar Ministro de Estado (art. 24, IV, art. 117, II, art. 219, § 1º);

²¹ RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

- c) proposta para sustar ato normativo do Poder Executivo (art. 24, XII, § 2º);
- d) requerimento para determinar a realização, com o auxílio do TCU, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal (art. 24, X);
- e) requerimento de informação (art. 116);
- f) requerimento para instituição de CPI (art. 35);
- g) estudo de qualquer assunto compreendido no campo temático ou área de atividade de comissão, podendo promover conferências, exposições, palestras e seminários (art. 24, XIII);
- h) solicitação de audiência ou colaboração de órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional, e da sociedade civil, para elucidação de matéria sujeita a seu pronunciamento (art. 24, XIV);
- i) elaboração de Proposta de Fiscalização e Controle – PFC (art. 61);
- j) apreciação de representações apresentadas por pessoas físicas ou jurídicas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (art. 253); e
- k) determinação ao TCU para fiscalizar anualmente, mediante programa específico, obras públicas com vistas a identificar indícios de irregularidades graves (art. 121 da Lei nº 13.408, de 2016 – LDO).

As Tabelas 4 e 5 abaixo demonstram a utilização, pela Câmara dos Deputados, de alguns instrumentos de fiscalização, no período de 2014-2016:

Tabela 4: Instrumentos de Fiscalização utilizados pela Câmara dos Deputados, no triênio 2014 -2016:

INSTRUMENTOS	ANO		
	2014	2015	2016
Proposta de Fiscalização e Controle - PFC	39	69	30
Representação	12	5	10
Requerimento de Informação ao Poder Executivo	689	1.500	996
Audiência Pública/ Convocação/Convite a Ministro de Estado	232	594	347
Solicitação de Informação ao TCU	12	18	16

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados e Lei de Acesso à Informação.²²

Dada a relevância e a novidade do instrumento no exercício do controle externo, impende registrar que a “Proposta de Fiscalização e Controle – PFC”, encontra-se prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no art. 61, nos seguintes termos:

Art. 61. A fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, pelas Comissões, sobre matéria de competências destas, obedecerão as regras seguintes:

I – A proposta da fiscalização e controle poderá ser apresentada por qualquer membro ou Deputado, à Comissão, com específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada;

²² Disponível em: <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>. Acesso em: jul. 2017.

II – a proposta será relatada previamente quanto à oportunidade e conveniência da medida e o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação;

III – aprovado pela Comissão o relatório prévio, o mesmo Relator ficará encarregado de sua implementação, sendo aplicável à hipótese o disposto no § 6º do art. 35;

IV – o relatório final da fiscalização e controle, em termos de comprovação da legalidade do ato, avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição, e quanto à eficácia dos resultados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, atenderá, no que couber, ao que dispõe o art. 37.

§ 1º A Comissão, para a execução das atividades de que trata este artigo, poderá solicitar ao Tribunal de Contas da União as providências ou informações previstas no art. 71, IV e VII, da Constituição Federal.

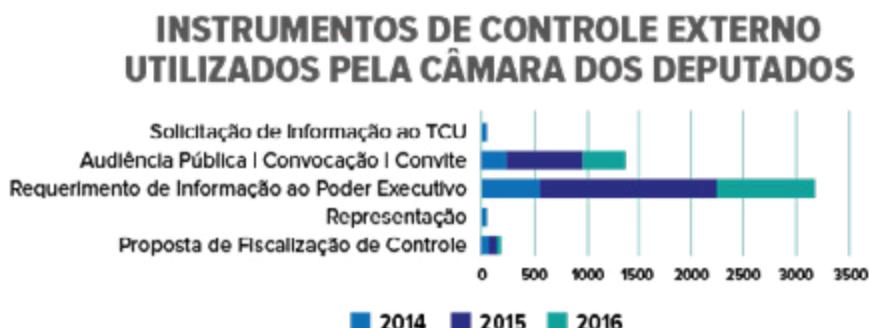
§ 2º Serão assinados prazos não inferiores a dez dias para cumprimento das convocações, prestação de informações, atendimento às requisições de documentos públicos e para a realização de diligências e perícias.

§ 3º O descumprimento do disposto no parágrafo anterior ensejará a apuração da responsabilidade do infrator, na forma da lei.

§ 4º Quando se tratar de documentos de caráter sigiloso, reservado ou confidencial, identificados com estas classificações, observar-se-á o prescrito no § 5º do art. 98.

A partir da Tabela 4, é possível a elaboração do seguinte gráfico:

Gráfico 9: Instrumentos de Controle Externo Utilizados pela Câmara dos Deputados, no triênio 2014 -2016:



Já com base nas Tabelas 1 e 4, é proposto o gráfico comparativo a seguir:

Gráfico 10: Atuação Comparativa do Controle Externo entre a Câmara dos Deputados e a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, no triênio 2014-2016:



De outra parte, são trazidas as informações em relação à instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito durante o período de 2003 a 2017:

Tabela 5: Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas na Câmara dos Deputados, no período 2003 – 2017:

CPIs	52ª Legislatura (2003-2007)	53ª Legislatura (2007-2011)	54ª Legislatura (2011-2015)	55ª Legislatura (2015-2019)
	10	8	4	15

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados.²³

Os dados da Tabela 5 fornecem a seguinte evolução do número de CPI's instaladas na Câmara dos Deputados:

Gráfico 11: Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas na Câmara dos Deputados, no período 2003 – 2017:



De seu turno, a tabela a seguir, ilustra o histórico de obras com indícios de irregularidades graves apontadas pelo TCU em decorrência de solicitação do Congresso Nacional ao longo dos últimos 12 (doze) anos.

Tabela 6: Obras com indícios de irregularidades apontadas pelo TCU em decorrência de solicitação do Congresso Nacional, no período 2005-2016:

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Quant./ Obras	80	60	77	47	41	32	26	22	7	4	5	10

Fonte: Acórdão nº 2.810/2016 – TCU – Plenário.

A informação constante da Tabela 6 fornece o seguinte gráfico:

Gráfico 12: Obras com Indícios de Irregularidades apontadas pelo TCU em decorrência de Solicitação do Congresso Nacional, no período 2005 – 2016:



²³ Disponível em: <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>. Acesso em: jul. 2017.

Neste tópico, mostra-se também de fundamental importância mencionar a Comissão Mista do Congresso Nacional, de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, em que atuam, conjuntamente, os órgãos do Poder Legislativo federal, Câmara dos Deputados e Senado Federal, por meio dos Deputados Federais e Senadores, cuja atribuição consiste, em essência, apreciar os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais. Compete-lhe, ainda, examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos no texto constitucional e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária da União.

Tal é a relevância da citada Comissão Mista Permanente, que foi editada a Resolução nº 1, de 2006 do Congresso Nacional, regulamentando ao longo de 161 artigos sobre a tramitação das matérias a que se refere o art. 166 da Constituição. Esta Resolução conferiu à esse órgão o nome de “Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO”.

A Resolução nº 1, de 2006 – CN encontra-se dividida nos seguintes capítulos:

- a) Capítulo I – Disposições Preliminares;
- b) Capítulo II – Da Competência e Composição;
- c) Capítulo III – Da Direção;
- d) Capítulo IV – Dos Comitês Permanentes;
- e) Capítulo V – Do Projeto de Lei Orçamentária Anual;
- f) Capítulo VI – Do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- g) Capítulo VII – Do Projeto de Lei do Plano Plurianual;
- h) Capítulo VIII – Da Apreciação dos Projetos de Lei de Créditos Adicionais;
- i) Capítulo IX – Da Apreciação dos Projetos de Lei de Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais;
- j) Capítulo X – Da Apreciação das Contas;
- k) Capítulo XI – Do Acompanhamento e Fiscalização da Execução Orçamentária e Financeira e da Gestão Fiscal;
- l) Capítulo XII – Das Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves;
- m) Capítulo XIII – Das Diretrizes Gerais de Apreciação das Matérias Orçamentárias;
- n) Capítulo XIV – Das Disposições Gerais sobre Emendas;
- o) Capítulo XV – Do Cumprimento das Normas Orçamentárias;
- p) Capítulo XVI – Das Disposições Finais e Transitórias.

Considerando que a mencionada Resolução trata de forma muito minudente a respeito da atividade fiscalizatória do Congresso Nacional, por certo pode servir de paradigma para a elaboração de normas correspondentes no âmbito da Alego.

5.2 Controle Externo, Tribunais de Contas e Consultoria Especializada

Importante ponto a ser destacado é que, no âmbito federal, os trabalhos de fiscalização, inspeção ou auditorias são regularmente realizados por intermédio do TCU, órgão que tem estrutura, expertise e atribuição constitucional para auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo (CF, art. 71), consoante inclusive já referido no item 2 deste estudo.

Este modelo de atuação preserva a autonomia das instituições, uma vez que não há subordinação, mas simples demanda para a execução de trabalhos técnicos. É clara a segregação das instâncias técnica e política e o resultado é o estímulo à especialização e à troca de experiências entre o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas, cada qual desempenhando o papel que lhe foi atribuído constitucionalmente.

A implantação desse modelo exigiu que a Câmara dos Deputados se estruturasse regimental e administrativamente com o objetivo de oferecer aos parlamentares e comissões temáticas assessoramento institucional especializado e multidisciplinar necessário ao pleno exercício do controle externo, seja diretamente, seja com o auxílio do TCU.

Para tanto, foi criada uma unidade técnica (consultoria) com atribuições e competências para assessorar os parlamentares e as comissões a elaborarem requerimentos de informação, fiscalização, auditoria, relatórios, pareceres, planos etc., bem como para analisar os respectivos aspectos legais e técnicos envolvidos em cada caso concreto.

Cabe a esses servidores prestarem o assessoramento necessário para a análise dos relatórios de auditorias que vierem a ser elaborados pelo TCU bem como avaliar as providências já adotadas ou a necessidade de serem adotadas medidas complementares, no caso de terem sido encontradas irregularidades. Entre essas medidas, inclui-se a possibilidade de apresentação de projeto de lei para aperfeiçoar a legislação vigente e evitar a ocorrência de irregularidades similares às relatadas no âmbito da Proposta de Fiscalização e Controle – PFC.

Compete à consultoria, igualmente, elaborar, por determinação regimental, a pedido do interessado ou por iniciativa própria, estudos ou notas técnicas relacionadas à fiscalização, desempenho de programas governamentais ou qualquer outra matéria relacionada à elaboração ou à execução orçamentária e financeira, a fim de subsidiar a ação parlamentar.

As solicitações de fiscalização ou auditoria feitas pelo Congresso Nacional ao TCU sujeitam-se ao rito especial naquela Corte de Contas, tendo natureza urgente e tramitação preferencial.²⁴

Regra geral, o Tribunal deve atender integralmente à solicitação em até 30 (trinta) dias, quando se tratar de pedido de informação e até 180 (cento e oitenta) dias, quando se tratar de solicitação de fiscalização.

5.3 Análise da Situação da Câmara dos Deputados quanto ao Controle Externo

Analizando as informações e dados no que tange ao controle externo exercido sobretudo pela Câmara dos Deputados, várias experiências podem ser extraídas em auxílio à atividade fiscalizatória a ser exercida pela Alego. Dentre elas destacam-se:

- a) ações específicas, de caráter permanente ou periódico, e aquelas adotadas caso a caso em razão de indícios de irregularidades identificados na gestão pública;

²⁴ Resolução TCU nº 215, de 20 de agosto de 2008.

- b) instrumentos utilizados no controle externo previstos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cuja ordem decrescente de utilização, conforme demonstra a Tabela 4, são: Requerimento de Informação ao Poder Executivo; Audiência Pública; Convocação e Convite a Ministro de Estado; Proposta de Fiscalização e Controle; Solicitação de Informação ao TCU; e Representação;
- c) destaque para a instalação de CPI's;
- d) importância do acompanhamento pelo Congresso Nacional em relação a obras com indícios de irregularidades – cuja normatização encontra-se tanto na Resolução nº 1/de 2006-CN quanto na Lei de Diretrizes Orçamentárias de recorrentes exercícios –, eis que de uma série histórica de 12 (doze) anos, verifica-se um decréscimo muito acentuado de seu número;
- e) relevância de edição de normas relativas ao controle externo, tendo por parâmetro normas regimentais e a Resolução nº 1, de 2006-CN, que trata sobre a tramitação das matérias a que se refere o art. 166 da Constituição Federal.

Portanto, observado que a função de controle externo exercida pela Câmara dos Deputados encontra-se bem estruturada e desenvolvida, serve como excelente parâmetro de atuação para a Alego, sobretudo quanto às normas existentes sobre a matéria, aos instrumentos fiscalizatórios utilizados e à forma de atuação da Consultoria especializada.



6. OS REQUISITOS ESSENCIAIS DO CONTROLE EXTERNO

6.1 Ideias Gerais

Antes de passar à elaboração do “Mapa de Competências”, devem ser fixadas as diretrizes gerais para um efetivo exercício da atividade fiscalizatória.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a efetividade do controle externo depende da existência de:

- a) normas legais e regimentais que disponham clara e objetivamente sobre competências, oportunidade e alcance de ações fiscalizatórias, ou seja, quem, quando e como as ações devem ser realizadas;
- b) instrumentos eficazes para o monitoramento, a fiscalização e a avaliação das ações e dos resultados dos programas governamentais;
- c) capacidade técnico-jurídica da Assembleia Legislativa para analisar, avaliar e criticar relatórios, balanços, prestação de contas, orçamentos, planos, entre outros documentos produzidos por órgãos e entidades do setor público; e
- d) atuação proativa e motivada do Poder Legislativo para exercer o poder-dever fiscalizatório.

6.2 Sugestões para o Aprimoramento do Controle Externo na Alego

Neste tópico são trazidas a lume algumas ideias para o aprimoramento do controle externo a cargo da Alego, destacando alguns pontos favoráveis já existentes; o que pode ser feito, ou seja, qual o caminho a percorrer; e, também, o que deve ser evitado para não prejudicar um sério e profícuo exercício da função fiscalizatória.

6.2.1 O que a Alego já possui

Primeiramente, cumpre destacar o que a Alego já possui para o exercício do controle externo:

- a) competência constitucional para o pleno exercício do controle externo (CE, art. 11, VIII e art. 25, § 1º e art. 59 da LRF);
- b) comissão permanente de Tributação, Finanças e Orçamento, cuja atribuição principal refere-se ao controle externo;
- c) órgão interno especializado com competência para prestar assessoramento técnico-jurídico em matéria de controle externo (Seção de Controle Externo da Procuradoria-Geral, Resolução nº 1.456, de 17 de dezembro de 2013);
- d) arcabouço legal mínimo para o exercício do controle externo, seja com base na constituição estadual, seja com base em normas suplementares de finanças públicas, tais como a LC nº 112/2014, normas específicas constantes da LDO e a Lei nº 10.521, de 3 de junho de 1988, que dispõe sobre a fiscalização, pela Assembleia Legislativa, dos atos da Administração Indireta.

6.2.2 O que pode ser feito

Neste subitem são elencadas ações que podem ser implementadas pela Alego para o aprimoramento da função de controle externo:

- a) investir no trabalho de conscientização parlamentar de que o exercício do controle externo é um poder-dever da Alego perante a população goiana no que diz respeito à boa e regular aplicação de recursos públicos e ao monitoramento dos resultados da execução de políticas públicas;
- b) criar ou aperfeiçoar, regimentalmente, instrumentos de fiscalização que estimulem e viabilizem a atuação parlamentar, tais como requerimentos de informação, propostas de fiscalização e controle, representações, programa de fiscalização de obras públicas, entre outros;
- c) articular-se, na condição de titular do controle externo (§ 1º do art. 25 da Constituição Estadual), com o TCE, de forma a utilizar a estrutura, expertise e vocação daquele órgão para a realização de levantamentos, inspeções, fiscalizações e auditorias operacionais em órgãos ou programas de interesse da Alego.

Vale ressaltar que esse tipo de atividade já está presente no dia a dia do Tribunal, o que facilita a especialização em técnicas, métodos e, sobretudo, na indispensável e permanente atualização dos recursos humanos envolvidos nesses trabalhos, sem esforços ou dispêndios adicionais, o que ocorreria caso tais atividades viessem a ser desenvolvidas pela Alego.

É de realçar, ainda, que os tribunais possuem agenda própria e planejamento anual de auditorias a realizar, definidos segundo matriz de prioridades por eles mesmos estabelecida. Assim, eventuais solicitações de fiscalizações e auditorias por parte da Alego se incorporariam àquelas de iniciativa do Tribunal para formar um conjunto de ações fiscalizatórias com a visão de ambas as instituições, o que, certamente, estaria em harmonia com a integração e complementariedade dessas Instituições previstas na Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, da Constituição Federal;

- d) abrir espaço na Alego para o TCE apresentar, em audiências públicas, com a participação de representantes dos órgãos auditados, o resultado de auditorias operacionais ou de fiscalizações relevantes por ele realizadas.

Tal medida valorizaria o trabalho do Tribunal, faz parte das ações de controle e mostraria à sociedade a preocupação da Alego com a eficiência e a qualidade dos serviços públicos prestados à população;

- e) o órgão técnico da Alego responsável pelo assessoramento às comissões e parlamentares deve estar capacitado (recursos humanos e tecnológicos) para fazer a intermediação entre a demanda parlamentar, o órgão ou entidade fiscalizados, e o trabalho do TCE. Dito em outras palavras, deve assessorar o parlamentar na observância dos requisitos regimentais, técnicos e legais do pedido a ser feito e, posteriormente, assessorá-lo no sentido de avaliar as informações recebidas ou o resultado do trabalho do Tribunal e se este atendeu ao que foi originalmente solicitado;

f) apreciar, quadrimensalmente, o Relatório de Gestão Fiscal elaborado pelos órgãos da administração, em cumprimento aos arts. 54 e 55 da LRF, e inciso I do art. 5º da Lei nº 10.028, de 2000, Lei de Crimes Fiscais;

g) realizar, quadrimensalmente, audiências públicas com representante do Poder Executivo para avaliar o cumprimento de metas fiscais (LRF, art. 9º, § 4º); e

h) exigir do Poder Executivo relatórios bimestrais contendo memórias de cálculo, estimativas de receitas e despesas primárias, demonstração da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira (neste caso, informar sobre a implementação dessa limitação), critérios e justificativa para revisões de parâmetros fiscais e alterações significativas de despesas obrigatórias

e para desvios ocorridos em relação às projeções realizadas nos relatórios anteriores ou na lei orçamentária – LOA (LRF, art. 9º e art. 58 da Lei nº 13.408, de 2016 – LDO, no caso do Poder Executivo Federal).

6.2.3 O que deve ser evitado

Neste subitem são dispostos alguns comportamentos ou procedimentos que devem ser evitados para não prejudicar as ações fiscalizatórias de caráter permanente e institucional que devem ser articuladas e executadas pela Alego no exercício indelegável do controle externo:

- a) assumir a realização direta, por meio de seus servidores ou órgãos especializados, da execução de complexos levantamentos, inspeções, fiscalizações ou auditorias operacionais em órgãos ou programas governamentais; recomenda-se que o TCE atue como o braço técnico da Alego, nos termos definidos constitucionalmente; e
- b) aceitar que o natural embate político entre situação e oposição, por vezes pautado em denúncias ou notícias genéricas veiculadas pela mídia, assuma preponderância ou mesmo substitua as ações fiscalizatórias de caráter permanente e institucionais a cargo da Alego.



7. ELABORAÇÃO DE UM “MAPA DE COMPETÊNCIAS” DO CONTROLE EXTERNO A CARGO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA: atuação de forma exclusiva e com o auxílio do Tribunal de Contas

Diante do exposto, convém insistir que o controle externo é um gênero que abarca as seguintes espécies: Controle Parlamentar Direto, que é realizado exclusivamente pelo Parlamento; Controle Parlamentar Indireto, que é realizado pelo Parlamento com o auxílio do Tribunal de Contas; e Controle Diretamente exercido pelo Tribunal de Contas, que exerce, ele mesmo, sem qualquer interferência do Poder Legislativo ou de qualquer outro órgão estatal. Tomando esses critérios como foco, esboça-se o seguinte “Mapa de Competências”:

CONTROLE EXTERNO	
CONTROLE POLÍTICO	CONTROLE TÉCNICO (Financeiro-orçamentário)
<p>Competências Exclusivas do Poder Legislativo</p> <ul style="list-style-type: none">♦ Participarativamente do planejamento das leis orçamentárias, mediante a elaboração de emendas parlamentares e a realização de audiências públicas;♦ Julgar as contas do Governador e do Tribunal de Contas do Estado (CE, Art. 11, VII e XXI);♦ Às comissões, em razão de sua competência, cabe: realizar audiências públicas; receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa, contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; apreciar programas de obras, planos estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento e, sobre eles, emitir parecer (CE, art. 17, § 2º);♦ Instaurar CPI para investigar fato determinado, por prazo certo, acerca de suspeita ou indício de irregularidades ou ilegalidades praticadas na gestão pública (CF, art. 58, § 3º);♦ Pedir informações, por escrito, a Secretários de Estados ou autoridades equivalentes (CE, art. 9º, § 3º). Tem como finalidade a disponibilização de dados oriundos do Poder Executivo, cujos titulares dos cargos têm a obrigação constitucional de apresentá-los no prazo de trinta dias, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade, seja na hipótese de não apresentação das informações no prazo ou a apresentação de informações falsas;♦ Sustar contratos, solicitando de imediato as medidas cabíveis ao Poder Executivo (CE, art. 26, § 1º);♦ Sustar os atos normativos do Poder Executivo ou dos Tribunais de Contas em desacordo com a lei ou, no primeiro caso, que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (CE, art. 11, IV);	<p>Competências Conjuntas do Poder Legislativo e Tribunal de Contas</p> <ul style="list-style-type: none">♦ Realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, por solicitação da Assembleia ou de comissão técnica ou de inquérito (CE, art.26, IV);♦ Prestar as informações solicitadas pela Assembleia ou qualquer de suas comissões sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentaria, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias ou inspeções realizadas (CE, art. 26, VI);♦ Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia (CF, art.71, X);♦ Responder a consulta formulada por autoridade competente que, no caso da Assembleia Legislativa, é o seu Presidente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria da competência do tribunal, observando que as consultas devem conter indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consultante e a resposta à consulta terá caráter normativo e constituíra prejuízamento de tese, mas não do fato concreto (Lei nº 16.168/2007- Lei Orgânica do TCE-, art. 1º, XXV c/c art. 108, I, §§1º e 2º).

CONTROLE EXTERNO

CONTROLE POLÍTICO

Competências Exclusivas do Poder Legislativo

- ♦ Fiscalizar e controlar, diretamente, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (CE, art. 11, VIII);
- ♦ Escolher quatro membros do Tribunal de Contas de Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios e aprovar, previamente, por voto secreto, após arguição pública, os indicados pelo Governador (CE, art. 11, X);
- ♦ A Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados, de subsídios não aprovados, ou de irregularidades de qualquer natureza, poderá solicitar à autoridade responsável que, no prazo de cinco dias úteis, prestes os esclarecimentos necessários (CE, art. 27, caput, c/c art. 111, § 1º);
- ♦ Proceder à tomada de contas do Governador, quando não prestadas dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa (CE, art. 11, XIV);
- ♦ Aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a destituição do Procurador-Geral de Justiça (CE, art. 11, XXII);
- ♦ Ordenar, por solicitação do Tribunal de Contas do Estado, a sustação de contratos por ele impugnados (CE, art. 11, XXVII);
- ♦ Aprovar a nomeação dos membros do Conselho Estadual de Educação (CE, art. 160, § 1º)
- ♦ Analisar as informações prestadas, trimestralmente, pelo Tribunal de Contas do Estado à Assembleia sobre o número total de servidores e empregados públicos nomeados e contratados, a despesa total com pessoal e a despesa total com noticiário, propaganda ou promoção (CE, art. 30 , § 2º);
- ♦ Controlar a receita e despesa do Estado, por meio do acompanhamento e análise: a) dos projetos de lei sobre benefícios fiscais (renúncia de receita); projetos de lei sobre subvenções e auxílios; projetos de lei de abertura de créditos especiais (OBS: a Lei Orçamentaria Anual de 2017 autoriza a abertura de créditos suplementares até o limite de 25% sobre o total da despesa nele fixada); b) dos relatórios que são enviados à Assembleia Legislativa sobre convênios e relatórios de obras e de programas.

CONTROLE TÉCNICO (Financeiro-orçamentário)

Competências Exclusivas do Tribunal de Contas

- ♦ Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões (CE, art. 26, III);
- ♦ Realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (CE, art. 26, IV);
- ♦ Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa, irregularidade de contas ou atraso em sua prestação, as sanções previstas em lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário (CE, art. 26, VII);
- ♦ Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade e sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia (CE, art. 26, VIII);
- ♦ Representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (CE, art. 26, IX);
- ♦ Fiscalizar as contas de empresas ou consórcios interestaduais, de cujo capital social o Estado participe de forma direta ou indireta, nos termos de acordo, convênio ou ato constitutivo (CE, art. 26, X);
- ♦ Acompanhar, por seu representante, a realização dos concursos públicos na administração direta e nas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades instituídas ou mantidas pelo Estado (CE, art. 26, XI);
- ♦ Apreciar e julgar as contas anuais do Tribunal de Contas dos Municípios (CE, art. 26, XIII).

Importante destacar alguns instrumentos de controle externo previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, a Lei Complementar Federal nº 101/2000 determina uma série de obrigações ao Poder Executivo, a fim de disponibilizar informações ao Poder Legislativo e à sociedade, em obediência ao princípio da transparência, o que auxilia sobremaneira a função

fiscalizatória da gestão pública, tais como: audiências públicas sobre o cumprimento das metas fiscais (LRF, art. 9º, § 4º); transparência na gestão fiscal, ou seja, a disponibilização e divulgação,²⁵ inclusive em meio eletrônico, de certas informações as quais são consideradas instrumentos de transparência da gestão fiscal, como a feitura do orçamento do Estado, a prestação de contas, a execução orçamentaria e gestão fiscal (LRF, arts. 48 e 54); incentivo à participação popular durante a elaboração e discussão dos orçamentos tanto no âmbito do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo (LRF, art. 48, § 1º); divulgação da prestação de contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo (LRF, art. 49).

8. ELABORAÇÃO DE UM “PLANO DE ATUAÇÃO” QUANTO AO CONTROLE EXTERNO A CARGO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA: fixação de metas e prazos para implementação

O instituto “controle externo” foi delineado neste trabalho a partir de seus aspectos mais genéricos até chegar a instrumentos fiscalizatórios específicos, inclusive aqueles utilizados seja pela Câmara dos Deputados, seja por várias assembleias legislativas, os quais podem servir de paradigma para a Alego. Esses estudos preliminares possibilitam a fixação de prioridades de um trabalho a ser desenvolvido inicialmente no âmbito da Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento, com o assessoramento técnico da Procuradoria-Geral deste Poder Legislativo, notadamente pelos procuradores lotados na Seção de Controle Externo. Esta atuação deve manter-se sempre em consonância com as diretrizes traçadas pela Presidência da Casa, buscando, de forma gradativa, fortalecer o controle externo a cargo da Assembleia Legislativa, dada a extrema relevância da função fiscalizatória.

Demais disso, para essa atuação devem ser levadas em consideração as ideias de aprimoramento do controle externo na Alego de que tratam o item 6.2 e respectivos subitens deste estudo.

Isto posto, com vistas à efetivação e ao fortalecimento do controle externo a cargo da Assembleia Legislativa, são estabelecidas algumas prioridades de atuação, conformando-se, assim, no seguinte “Plano de Atuação” que, após estabelecidas as linhas gerais, são detalhadas em um quadro esquemático as metas de curto, médio e longo prazos.

8.1 MUDANÇA DE CULTURA: Conscientização e Qualificação de Pessoal

Mostra-se como aspecto fulcral que os deputados devem se conscientizar da importância da função fiscalizatória do Poder Legislativo, que advém de um comando constitucional. Demais disso, deve ser considerada como atividade, cuja natureza é de parceria com o Poder Executivo, que visa ao aprimoramento da gestão pública, inclusive porque a Assembleia Legislativa não tem poder sancionatório, o qual encontra-se a cargo do Tribunal de Contas, salvo na hipótese de julgamento das contas do Governador e do TCE.

Por isso, após a aprovação do “Mapa de Competências” e do “Plano de Atuação” pela Presidência da Casa, faz-se necessário iniciar todo o processo por meio da realização de um evento de cunho informativo e pedagógico que envolva sobretudo os deputados, assessores e demais servidores ligados à atividade fiscalizatória.

²⁵ O meio de divulgação dessas informações pelo Estado de Goiás é o Portal “Goiás Transparente”. Disponível em:<http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/>. Acesso em: set. 2017.

A sugestão para a implantação desta ação é a seguinte:

a) Ciclos de Palestras para Deputados e para servidores:

Objetivo: conscientização e construção de uma cultura sobre a importância e as vantagens da função fiscalizatória do Poder Legislativo (Controle Externo), inclusive para o fortalecimento e melhoria da visibilidade institucional desse Poder e de seus membros perante a sociedade;

b) Cursos sobre Conhecimentos Gerais sobre o Controle Externo: para Deputados, Procuradores, servidores efetivos com atuação na área (contadores e assessores das comissões permanentes) e assessores parlamentares:

Objetivo: nivelamento, mediante o ensino de uma base comum de conhecimentos imprescindíveis para a operacionalização do Controle Externo a cargo da Assembleia Legislativa, de forma autônoma e com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado;

c) Cursos de Aprofundamento de Temas Específicos sobre o controle externo;

d) Curso de Pós-Graduação lato sensu em Controle Externo.

Nesta seara, a Escola do Legislativo pode dar uma valiosa contribuição, bem como se mostra útil e pouco dispendioso a formalização de convênios com órgãos públicos, como o Tribunal de Contas da União, por meio de sua escola, Instituto Serzedello Corrêa, os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, Escolas de Governo etc.

8.2 Melhor Estruturação dos Órgãos de Controle Externo

Para o assessoramento dos Deputados na função fiscalizatória existem, atualmente, sobretudo os Procuradores da Seção de Controle Externo da Procuradoria-Geral, a equipe de servidores ligados à Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento e aqueles servidores lotados na Seção de Assessoramento Temático.

Faz-se necessário também que haja um contador que atue preferencialmente nesta atividade e não como é hoje, em que os trabalhos são encaminhados aos contadores lotados na Diretoria Financeira que, em razão de suas intensas atividades, somente podem atender aos pedidos de forma acessória e secundária.

Nesse sentido estatui o parágrafo único do art. 1º da Resolução nº 1.456/2013:

A Mesa Diretora disponibilizará o pessoal necessário para auxiliar a Seção de Controle Externo, tais como contador, economista e servidores com conhecimento específico na área.

Assim, mostra-se de bom alvitre pensar-se na lotação de um contador na Seção de Controle Externo da Procuradoria-Geral.

Com efeito, verifica-se que há necessidade de manter um quadro mínimo de servidores efetivos, objetivando a continuidade dos trabalhos a serem desenvolvidos em relação ao controle externo, que consubstancia uma atividade regular e permanente, da mais alta relevância e complexidade. Nos futuros concursos públicos, inclusive para procuradores, sugere-se a aplicação de provas específicas nesta área, assim como ocorre na Câmara dos Deputados.

Portanto, o órgão técnico da Alego responsável pelo assessoramento às comissões e aos parlamentares deve estar capacitado (recursos humanos e tecnológicos) para fazer a intermediação entre a demanda parlamentar, o órgão ou entidade fiscalizados, e o trabalho do TCE. Dito em outras palavras, deve assessorar o parlamentar na observância dos requisitos regimentais, técnicos e legais do pedido a ser feito e, posteriormente, assessorá-lo no sentido de avaliar as informações recebidas ou o resultado do trabalho do Tribunal e se este atendeu ao que foi originalmente solicitado.

Também é importante que haja maior interação entre os diversos órgãos da Alego, como a Procuradoria-Geral, a Diretoria Parlamentar, a Diretoria Financeira, a Diretoria de Planejamento Estratégico e Qualidade, a Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento, a Seção de Assessoramento Temático, a Secretaria de Tecnologia da Informação, Controle Interno e a Escola do Legislativo.

8.3 Implantação da Gestão de Processos

Para o desenvolvimento organizacional é primordial que as instituições realizem o aperfeiçoamento de seus processos internos. Esses permeiam inúmeras áreas e compõem o tripé fundamental para atuação de qualquer instituição, somado a pessoas e tecnologia. Nesse aspecto, é imprescindível que as Instituições repensem suas práticas operacionais e estratégicas.

A prática de gerenciamento de processos pode ser caracterizada como um ciclo de vida contínuo (processo) de atividades integradas. Tal ciclo pode ser summarizado por meio do seguinte conjunto gradual e interativo de atividades: Planejamento; Análise; Desenho e Modelagem; Implementação; Monitoramento; e Refinamento.²⁶

Quanto ao controle externo, faz-se necessário fixar os instrumentos a serem utilizados, os procedimentos a serem adotados para cada qual e como a TI pode contribuir para a sua agilidade e eficiência.

Depois de fixados os instrumentos e seus procedimentos, devem ser estes formalizados em normas a serem inseridas sobretudo no Regimento Interno da Alego.

E, finalmente, estabelecidas as normas, passa-se à análise dos aspectos dos procedimentos que podem ser trabalhados pela TI, como por exemplo, a criação de sistemas que auxiliem no aprimoramento da eficiência da função fiscalizatória como um todo.

8.4 Aprimoramento da Legislação

Com o objetivo de que a Assembleia Legislativa tenha mais autonomia e efetividade em sua atuação no controle externo, há necessidade de inserção de dispositivos nas leis orçamentárias que determinem, por exemplo, remessas de informações pelos demais órgãos do Estado e que fortaleçam a atuação do Poder Legislativo.

Quanto ao Regimento Interno, há necessidade de institucionalização dos instrumentos de controle externo a cargo da Assembleia Legislativa, por meio da fixação de regras e procedimentos para a concretização da atividade de controle, com grandes benefícios à imagem da Casa. A título de exemplo, seria extremamente útil e pertinente a inclusão de normas procedimentais sobre a sustação de contratos pela Assembleia Legislativa, conforme previsto pelo art. 26, § 1º, da Constituição Estadual, bem como a instituição do instrumento “Proposta de Fiscalização e Controle”, nos mesmos termos propostos no art. 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Ainda, tendo a Câmara dos Deputados como modelo de referência a ser seguido, podem ser criados ou aperfeiçoados instrumentos de fiscalização que estimulem e viabilizem a atuação parlamentar, tais como requerimentos de informação, representações, programa de fiscalização de obras públicas, entre outros.

Nesse sentido, considerando que foi criada uma comissão temporária de Deputados para alteração do Regimento Interno, seria útil que os procuradores da Seção de Controle

²⁶ Disponível em: http://gestao.planejamento.gov.br/gespublica/sites/default/files/documentos/guia_de_gestao_de_processos_de_governo_0.pdf. Acesso em: set. 2017.

Externo também assessorassem essa comissão quanto à alteração dos pontos que tratam da função fiscalizatória da Alego, sempre com o intuito de conferir maior segurança jurídica a essa relevante função.

Mostra-se importante, ainda, criar um regulamento para a Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento, estabelecendo normas procedimentais mais minudentes relativas ao controle externo, fixadas inclusive em relação ao grau de complexidade de cada processo em tramitação nesse órgão, viabilizando-se a elaboração de relatórios e pareceres mais técnicos, analíticos e aprofundados.

Demais disso, podem ser elaborados estudos, no sentido de confecção de uma lei estadual contendo normas específicas sobre finanças públicas além daquelas previstas na Lei Complementar nº 112, de 18 de setembro de 2014.

8.5 Desenvolvimento pela TI de Sistemas de Controle Externo

A Secretaria de Tecnologia da Informação – TI – pode prestar valiosa colaboração na confecção de sistemas de controle de natureza orçamentária e financeira, a serem oportunamente planejados. Como exemplo, cita-se a elaboração de emendas parlamentares na LOA, on-line, em que a fonte de receita possa ser debitada a cada nova emenda, mantendo-se sempre o seu saldo atualizado.

Ainda, podem ser elaborados estudos técnicos visando aumentar os meios de acesso da população às Leis Orçamentárias, sugerindo emendas, por exemplo, e também na atividade fiscalizatória do Poder Legislativo, por meio da disponibilização de acesso na página da internet da Alego para o oferecimento de sugestões e críticas, incrementando a participação popular e aprimorando o controle social da gestão pública.

8.6 Elaboração de Estudos Específicos e de Cartilhas

Após a elaboração das normas pertinentes, é recomendável que estudos específicos sejam realizados para fixar as diretrizes teóricas gerais do controle externo.

A elaboração de cartilhas, em que são expostas, em linguagem simples e acessível, ideias gerais sobre o controle externo, os instrumentos a serem utilizados com os respectivos procedimentos, mostra-se muito benéfico, pois facilita e amplia o acesso a esses conhecimentos.

Assim, além de estudos específicos, a elaboração de cartilhas de cunho didático contribuirá para um trabalho prático mais bem embasado e produtivo, beneficiando a todos os partícipes do processo, por meio da facilitação e divulgação do conhecimento.

8.7 Fortalecimento Gradativo e Permanente da Parceria com o Tribunal de Contas do Estado

O Tribunal de Contas do Estado e sua equipe técnica, formada por servidores de alto gabarito com especialização nas áreas demandadas pelo controle externo, detém expertise e não devem ser encarados como “rivais” que retiram as competências da Assembleia Legislativa. Ao revés, por força de mandamento constitucional, embora o Tribunal de Contas seja órgão autônomo, ele auxilia o Poder Legislativo no controle externo, conforme exposto.

Nesse diapasão, a título de exemplo, pode ser aberto espaço na Alego para o TCE apresentar, em audiências públicas, com a participação de representantes dos órgãos auditados, o resultado de auditorias operacionais ou de fiscalizações relevantes por ele realizadas. Tal medida valorizaria o trabalho do Tribunal, faz parte das ações de controle e mostraria à sociedade a preocupação da Alego com a eficiência e a qualidade dos serviços públicos prestados à população.

Dessa forma, é recomendável que seja fortalecida a parceria entre Tribunal de Contas e Assembleia Legislativa, a fim de que este Poder possa cumprir a contento seu desiderato constitucional relativo ao controle externo.

8.8 Ampliação Gradativa do Campo de Atuação do Controle Externo

Este controle deve ser incrementado de forma paulatina. Assim, a princípio, podem ser eleitas algumas áreas para acompanhamento ou o seu aprimoramento pelo Poder Legislativo, tais como:

- a) participação de forma mais produtiva e eficiente na tramitação dos projetos de leis orçamentárias: sugere-se, por exemplo, que seja solicitada ao TCE relação de obras inacabadas. Com esta relação em mãos, os Deputados interessados podem elaborar emendas na LOA, direcionando recursos para a conclusão dessas obras. Também podem ser realizadas audiências públicas, com a participação de todos os deputados e de entidades privadas representativas de vários segmentos sociais, para manifestarem sobretudo acerca de emendas na LOA. Tais emendas seriam subscritas por todos os parlamentares interessados (emendas coletivas), conferindo-lhes maior força no sentido de serem sancionadas pelo Chefe do Poder Executivo;
- b) solicitação de realização de inspeções em projetos de leis que tratam de renúncia de receita: sugere-se o cadastramento de todos os projetos e, por amostragem, solicita-se ao TCE a realização de inspeção. Por exemplo, se for comprovado que não há contrapartida, pode ser determinado que a toda renúncia seja conferida caráter temporário. Este acompanhamento pode também ser feito via orçamento;
- c) acompanhamento das obras: se for detectada a existência de obras inacabadas, pode ser emitido sinal de alerta e elaboração de emendas na Lei Orçamentária para correção de rumos. Vide sugestão constante da alínea “a” retro;
- d) fiscalização das Políticas Públicas: nas áreas da saúde, educação, segurança pública, nos termos da legislação específica e de normas do orçamento. É útil a utilização de audiências públicas para discutir sobre algumas das políticas públicas eleitas, levantando problemas e dificuldades e sugerindo soluções;
- e) pedido para a realização de inspeções e auditorias em relação a contratos, convênios e repasse de recursos públicos: por amostragem, solicitar ao TCE a realização de inspeções e auditorias. Se forem verificados desvios, propor a sustação do respectivo instrumento contratual;
- f) apreciação, quadrienal, do Relatório de Gestão Fiscal elaborado pelos órgãos da administração, em cumprimento aos arts. 54 e 55 da LRF, e inciso I do art. 5º da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000;
- g) realização, quadrienal, de audiências públicas com representante do Poder Executivo para avaliar o cumprimento de metas fiscais (LRF, art. 9º, § 4º);

Gradativamente vai ampliando-se o leque de ações fiscalizatórias, chegando-se ao acompanhamento da execução orçamentária, que estará inserida nas normas da Nova Contabilidade Pública previstas no MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.²⁷

²⁷ Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>. Acesso em: set. 2017.

O controle externo a ser exercido pelo Poder Legislativo não visa punir os responsáveis pela malversação dos recursos públicos, pois esta atribuição cabe ao TCE, mas objetiva a prevenção de atuações que prejudiquem o erário.

Nesse sentido, faz-se mister que o Poder Legislativo acompanhe a gestão do recursos públicos, pari passu, comparando, inclusive, o planejamento fixado nas leis orçamentárias com os resultados auferidos, propondo quando necessário a correção de rumos ou evitando fraudes ou desvios de recursos públicos.

8.9 Auxílio às Câmaras Municipais

Como meta de longo prazo, após adquirida uma certa experiência pelos servidores envolvidos com o controle externo, será possível prestar auxílio às Câmaras Municipais, com agendamento de atendimentos, bem como mediante a realização de cursos específicos e a elaboração de material escrito e digital.

8.10 ELABORAÇÃO DE UM CRONOGRAMA: metas e prazos

Fixado nos itens precedentes o “Plano de Atuação”, cada uma das ações previstas será incluída em metas de curto, médio e longo prazos de implementação. Para a fixação desses prazos é levado em consideração o período do mandato do Deputado Estadual, isto é, a legislatura ou o período de 4 (quatro) anos.

Nesse sentido, deve ser observado que para as metas de curto prazo inserem-se aquelas ações a serem implementadas de imediato ou, até no máximo, o final deste ano. Já as metas de médio prazo, são para aquelas ações a serem efetivadas até o final da vigente legislatura, ou seja, até o final de 2018. Quanto às metas de longo prazo, referem-se às ações que serão realizadas a partir da próxima legislatura e até o seu final, ou seja, de 2019 a 2022.

PLANO DE ATUAÇÃO (Detalhamento das Metas)	
PRAZOS	AÇÕES (Implementação Gradativa e Permanente)
CURTO PRAZO (de Set/17 a Dez./17) Na Legislatura em Curso	<ul style="list-style-type: none">♦ Apresentação do “Mapa de Competências” e do “Plano de Atuação” ao Presidente e demais membros da CTFO;♦ Continuação dos trabalhos de assessoramento já realizados na Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento pela Seção de Controle Externo da Procuradoria-Geral;♦ Participação e assessoria dos procuradores da Seção de Controle Externo nas reuniões ordinárias e extraordinárias da CTFO, em audiências públicas e outros eventos, sempre que o assunto relacionar-se ao controle externo;♦ Disponibilização de um contador na Seção de Controle Externo da Procuradoria-Geral, com atribuições dedicadas preferencialmente às necessidades do controle externo;♦ Ciclo de Palestras para Deputados e servidores;♦ Desenvolvimento de gestão de processos para estabelecer os instrumentos a serem utilizados, os procedimentos a serem adotados para cada qual e como a TI pode contribuir para a agilidade e eficiência desses processos;♦ Início pela TI da confecção de sistemas de controle de natureza orçamentária e financeira;♦ Início da elaboração de normas relativas ao controle externo, inclusive com a assessoria dos procuradores da Seção de Controle Externo da Procuradoria-Geral na Comissão criada para alteração do RI, com vistas a incluir institutos e normas procedimentais sobre a função fiscalizatória;♦ Fortalecimento gradativo e permanente da parceria com o Tribunal de Contas do Estado;♦ Ampliação gradativa do campo de atuação do controle externo, começando por:<ul style="list-style-type: none">✓ participação mais produtiva e eficiente na tramitação dos projetos de leis orçamentárias.

PLANO DE ATUAÇÃO

(Detalhamento das Metas)

PRAZOS	AÇÕES (Implementação Gradativa e Permanente)
MÉDIO PRAZO (de Jan/18 a Dez./18)	<p>Na Legislatura em Curso</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Elaboração de estudos específicos e de cartilhas; ◆ Lotação de um contador na Seção de Controle Externo da Procuradoria-Geral; ◆ Continuidade da atuação da TI na confecção de sistemas de controle de natureza orçamentária e financeira; ◆ Ampliação gradativa do campo de atuação do controle externo, começando pelos projetos de leis orçamentárias e, ainda: <ul style="list-style-type: none"> ✓ verificação e análise dos projetos de leis que tratam de renúncia de receita; ✓ acompanhamento de obras; ✓ fiscalização das Políticas Públicas; ✓ pedido de realização de inspeções e auditorias em relação a contratos, convênios e repasse de recursos públicos; ✓ apreciação, quadrimestral, do Relatório de Gestão Fiscal elaborado pelos órgãos da administração; ✓ realização, quadrimestral, de audiências públicas com representante do Poder Executivo para avaliar o cumprimento de metas fiscais; ✓ solicitação de acesso ao banco de dados do TCE para obter informações relevantes.
LONGO PRAZO (a partir de 2019 a 2022)	<p>Na Próxima Legislatura</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Curso de Pós-Graduação lato sensu em Controle Externo; ◆ Continuidade da atuação da TI na confecção de sistemas de controle de natureza orçamentária e financeira; ◆ Ampliação gradativa do campo de atuação do controle externo, chegando-se ao acompanhamento <i>pari passu</i> da execução orçamentária do Estado, inclusive com a exigência de relatórios bimestrais contendo memórias de cálculo, estimativas de receitas e despesas primárias, demonstração da necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira, justificativa para revisões de parâmetros fiscais e alterações significativas de despesas obrigatórias e para desvios ocorridos em relação às projeções realizadas nos relatórios anteriores ou na LOA (LRF, art. 9º e incluir na LDO); ◆ Assessoria quanto ao Controle Externo às Câmaras Municipais; ◆ Elaboração de projetos de cursos e sua aplicação, no âmbito da Escola do Legislativo, na área de controle externo para deputados, servidores da ALEGO e servidores de Câmaras Municipais.

CONCLUSÃO

Neste momento de grave crise que assola o país, acarretando grandes transformações políticas, econômicas e sociais, com reflexos diretos para os Estados, demanda-se da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás o avanço e a contribuição no sentido de fortalecer e aprimorar a sua função fiscalizatória, eis que o controle externo da Administração Pública, realizado pelas instituições a quem a Constituição atribuiu essa missão, é exigência e condição de fortalecimento do Estado democrático.

Destarte, este Poder, por meio de seus Parlamentares, auxiliados e assessorados por seus procuradores e servidores, deve, cada vez mais, capacitar-se tecnicamente e converter-se em eficaz instrumento de fortalecimento da cidadania, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública e da boa governança.

Todo gestor público submete-se à fiscalização. Ela é inerente à República (res + publica = coisa do povo), pois o gestor público gerencia bens e valores que não são seus, mas do povo. Também o Presidente da Assembleia Legislativa é extremamente fiscalizado: pelo Tribunal de Contas do Estado que julga as suas contas; pelo Ministério Público, que cobra legalidade em sua atuação; pela imprensa e pelo povo. Nem por isso pode-se dizer que os fiscalizados abominem os seus fiscalizadores, antes pelo contrário, eles os respeitam acima de tudo. Nesse sentido, o Presidente da Assembleia Legislativa ao implementar efetivamente o controle externo, além de conquistar mais respeito à Instituição, estará deixando um importantíssimo legado ao povo goiano.

Nesse diapasão, o presente estudo situa-se como os primeiros degraus do planejamento deste longo caminhar que, com certeza, trará grande visibilidade positiva a esta Casa Legislativa, conferindo maior transparência e moralização à gestão pública e, assim, reforçando a efetividade de suas competências constitucionalmente outorgadas, sempre em prol de toda a sociedade goiana.

Em Goiânia (GO), aos doze dias do mês de setembro de 2017.

Ruth Barros Pettersen da Costa
Chefe da Seção de Controle Externo

Rafael Rodrigues Vasconcelos
Procurador

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 23. ed. São Paulo: Rideel, 2017.

_____. *Constituição do Estado de Goiás*. Goiânia: Assembleia, 2010.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: ago. 2017.

_____. Resolução nº 01, de 2006 – CN. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: ago. 2017.

_____. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados. Acesso em: ago. 2017.

FERNANDES, Jacoby. *Tribunais de contas no Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2012.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da Administração Pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

LIMA, LUIZ HENRIQUE. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

RIBEIRO, Romiro. *Controle externo das Assembleias Legislativas*. Distrito Federal: Apostila, 2017.

ROCHA, Lincoln Magalhães da. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.



**ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA**
ESTADO DE GOIÁS

A CASA DO Povo