



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP

Seção: Artigos Científicos

Tribunais de Contas municipais e dos municípios: repercussões jurídicas oriundas do artigo 31, §4º, da Constituição Federal

Municipal Court of Auditors: judicial repercussions of the article 31, §4th, of the Brazilian Constitution

Renato Saeger Magalhães Costa

Resumo: Não obstante a importância de suas funções, os Tribunais de Contas ainda permanecem como instituições pouco conhecidas pela população. Tem-se, portanto, no presente trabalho, o intuito de aprofundar o estudo sobre as Cortes de Contas na esfera municipal, principalmente à luz da previsão do artigo 31, §4º, da Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Tribunal de Contas; controle externo; municípios; estado-membro.

Abstract: Even though the Court of Auditors have some important functions, it remains unknown for most of the population. The idea, therefore, is to deepen the study of the local Court of Auditors in light of the article 31, § 4th of the Brazilian Constitution of 1988.

Keywords: Court of Auditors; external control; county; states.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v4n2p200-215>

Artigo submetido em: março de 2017

Aprovado em: julho de 2017

TRIBUNAIS DE CONTAS MUNICIPAIS E DOS MUNICÍPIOS: REPERCUSSÕES JURÍDICAS ORIUNDAS DO ARTIGO 31, §4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

*Renato Saeger Magalhães COSTA**

Sumário: 1 Introdução – Tribunais de Contas Brasileiros; 2 Os Tribunais de Contas e os Municípios; 3 Breve História Constitucional dos Tribunais de Contas Municipais e dos Municípios; 4 A vedação à criação de Tribunais de Contas Municipais na Constituição Federal de 1988; 5 O controle externo sofrido pelos Tribunais de Contas dos Municípios; 6 Os Tribunais de Contas Municipais e dos Municípios e os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; 7 Considerações finais; 8 Referências bibliográficas.

1. Introdução – Tribunais de Contas brasileiros

O Estado de Direito¹ é aquele no qual se verifica, em suma, a sujeição do poder estatal às imposições do ordenamento jurídico. É dizer, pois, que o Estado se submete a limites e balizas nos mesmos moldes que o cidadão, permitindo-se um controle e um respeito mútuo aos direitos fundamentais previstos na Constituição.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes é taxativo ao afirmar que:

Essa concepção [de controle], como facilmente se percebe, só pode permear num país que adote um regime democrático. O controle, como uma função do Estado, exige, como o regime democrático, um grau de desenvolvimento da sociedade e dos agentes da Administração para alcançar seu escopo, evoluindo de modo permanente, como num ciclo de realimentação: democracia – controle – democracia (FERNANDES, 1996, p. 24).

A vinculação entre o controle do Poder Público, a democracia e o Estado de Direito, portanto, é flagrante; e é justamente nesse ponto que reside a relevância dos Tribunais de Contas como instituição a ser entendida, estudada e valorizada.

Os Tribunais de Contas surgiram no Brasil em 1890, mediante o Decreto nº 966 A, de iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, após tentativas frustradas de outros importantes ícones da política brasileira (BUZAID, 1893/1934, p. 39-41).

* Advogado em Urbano Vitalino Advogados. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP. Especialista em Direito Público pela Universidade Anhnaguera - UNIDERP.

¹ *Rechtstaat*, em alemão; ou *Rule of Law* em inglês; significam a subordinação de todo o maquinário estatal ao império do ordenamento jurídico.

Desde a sua origem, nos termos do Decreto nº 966 A, os Tribunais de Contas possuíam o dever de controlar as finanças e despesas públicas mediante o julgamento e a quitação das contas dos responsáveis pelo dinheiro público.

Já conforme previsão do artigo 89 da Constituição Federal de 1891 (que se baseou no mencionado Decreto), atribuía-se ao Tribunal de Contas, inclusive, o dever de liquidar as contas da receita e despesa e verificar a legalidade de tais contas antes da apresentação delas ao Congresso Nacional.

Com o passar dos anos e das Constituições, percebeu-se um empoderamento ao Tribunal de Contas, alargando-se significativamente as suas atribuições e responsabilidades.

Atualmente, as Cortes de Contas possuem atuação ainda mais abrangente em relação às constituições anteriores e exercem importante função democrática na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Poderes da República e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, em apoio ao controle externo exercido pelo Poder Legislativo.

O artigo 71 da Constituição Federal de 1988 traz, em seu texto, as principais competências do Tribunal de Contas da União e evidencia o caráter fiscalizatório que as Cortes possuem no que tange ao exame das contas e dinheiros públicos.

Válido assinalar, apenas, que, não obstante o artigo acima mencionado, a atuação e as competências dos Tribunais de Contas se dão em todos os níveis do pacto federativo, com abrangência dos estados membros, do Distrito Federal, e dos Municípios (art. 75, CF/88). De fato, o que se entende de modo inexorável nos dias de hoje é que “o controle externo – insista-se – constitui atribuição do Poder Legislativo, exercido com a participação do Tribunal de Contas, como órgão técnico” (STF, ADI 687, Rel. Min. Celso de Mello, Julgamento em 2/2/1995, Plenário, DJ 10/2/2006).

Em específico, os Tribunais de Contas devem atuar como órgãos independentes e técnicos na função de controle externo da arrecadação e utilização dos recursos, da legalidade e legitimidade dos atos administrativos, da economicidade das contratações públicas, da fidelidade funcional e dos resultados e cumprimento de programas de trabalho e metas pela Administração Pública (DI PIETRO, 2014, p. 825).

2. Os Tribunais de Contas e os Municípios

A relevância do papel exercido pelos Tribunais de Contas não apenas no âmbito da União, mas também nas demais esferas da federação, é ressaltada em diversos momentos do atual texto constitucional. A Constituição Federal de 1988, ao tratar

das normas jurídicas relativas aos Municípios, por exemplo, introduziu um regramento específico para a fiscalização orçamentária-financeira das contas municipais, estabelecendo que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios (art. 31, §1º, CFRB/88):

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

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

O parágrafo quarto do artigo 31 – questão de distinta relevância para o presente estudo –, porém, assenta ser “vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais”, o que, numa primeira leitura, aparenta colidir com o que anteriormente disposto no §1º do mesmo dispositivo constitucional.

As questões que emanam de tal contexto, portanto, relacionam-se à competência para exercício do controle externo em auxílio à Câmara Municipal. Haveria espaço na conjuntura organizacional dos municípios para um Tribunal de Contas Municipal? Com fulcro no artigo 31, § 4º, da Constituição, é possível a existência de Tribunais de Contas Municipais? A proibição alcançaria também as Cortes de Contas dos Municípios?

Inicialmente, e antes de se adentrar propriamente as respostas aos questionamentos acima, mister diferenciar cada um dos Tribunais de Contas aos quais faremos alusão.

O Tribunal de Contas Municipal, em primeiro lugar, constitui o órgão auxiliar do controle externo no âmbito de um determinado município e será responsável por processar e julgar contas exclusivamente do poder público local de onde foi criado em auxílio à Câmara dos Vereadores. É dizer, portanto, que constituirá um órgão exclusivamente municipal, com atuação restrita à área deste ente federado.

Os Tribunais de Contas Municipais, contudo, não devem ser confundidos com os Tribunais de Contas dos Municípios. Enquanto aqueles, como já dito, são criados pelos próprios municípios, estes últimos são qualificados como órgãos estaduais, cuja competência é processar e julgar as contas de todos municípios de um determinado estado federado.

A distinção singela na nomenclatura pode ser causa de certa confusão; entretanto, é imperioso que se diferenciem os dois Tribunais a fim de melhor entender as consequências jurídicas e políticas da vedação prevista no artigo 31, §4º da Constituição Federal. Para tanto, “cumpre enfatizar, a propósito, que o Tribunal de

Contas dos Municípios é órgão estadual, de modo que o controle de suas atividades deve ser exercido pelo próprio Estado-membro” (STF, ADI 687, Rel. Min. Celso de Mello, Julgamento em 2/2/1995, Plenário, DJ 10/2/2006).

A título elucidativo, pois, válido assinalar que na atualidade existem quatro² Tribunais de Contas dos Municípios (órgãos estaduais da Bahia, Ceará, Goiás e Pará),³ e dois Tribunais de Contas Municipais (órgãos municipais de São Paulo e Rio de Janeiro).

Por fim, cumpre esclarecer que os Tribunais de Contas dos Municípios não possuem a mesma competência que os Tribunais de Contas Estaduais, não obstante sejam criados no mesmo plano federativo.

É que, apesar de pertencerem à mesma pessoa jurídica de direito público interno, os aludidos Tribunais de Contas atuam sob esferas distintas. Enquanto os primeiros fiscalizam as contas dos municípios que integram o Estado, os segundos cuidam das contas do próprio Estado-membro. Como consequência, a ausência da criação do primeiro dentro da estrutura institucional do Estado-membro transmite aos Tribunais de Contas Estaduais a dúbia função de auxílio ao Poder Legislativo tanto na fiscalização das contas estaduais quanto na dos municípios que o integram.

3. Breve história constitucional do Tribunais de Contas municipais e dos Municípios

Apesar da atual Constituição prever que o controle externo das contas municipais seria auxiliado pelas Cortes de Contas, há muito já se verificavam dispositivos constitucionais que tratavam sobre a matéria, demonstrando a posição relevante que os Tribunais de Contas possuem no âmbito da manutenção da democracia pátria.

Para além do já mencionado artigo 89 da Constituição Federal de 1891, que culminou na primeira instalação física do Tribunal de Contas em 1893, na cidade do Rio de Janeiro, podemos verificar que a Constituição de 1934 ampliou consideravelmente a competência do Tribunal de Contas, incluindo entre suas atribuições o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, o

² No dia 21/12/2016 foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios, por intermédio da Emenda Constitucional nº 87. No dia 28/12/2016, entretanto, a Ministra do STF, Dra. Cármen Lúcia, concedeu medida cautelar à ADI nº 5638, movida pela ATRICON, suspendendo, portanto, a extinção do TCM do Ceará. Até a edição final do presente artigo, contudo, o Ministro Relator, Dr. Celso de Mello, ainda não havia se pronunciado decisivamente sobre o caso, razão pela qual fazemos constar como ainda existente o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará.

³ Já existiram, também, Tribunais de Contas dos Municípios do Amazonas e do Maranhão; ambos extintos.

acompanhamento da execução do orçamento, e o registro dos contratos de interesse da receita ou da despesa, que só assim seriam considerados perfeitos ou acabados.⁴

Na Constituição de 1946, por exemplo, o artigo 22 previa que “A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais”, de modo a permitir uma maior autonomia aos municípios de regulamentarem a instituição de seus próprios órgãos de controle de Contas. Nesse sentido:

Consoante o permissivo constitucional, a forma de fiscalização adotada no âmbito municipal foi, basicamente, a seguinte: a) a fiscalização dos Municípios foi destinada ao Tribunal de Contas do Estado; b) havia necessidade de autorização na constituição do Estado para o Município instituir o seu Tribunal de Contas e os que assim não procediam ficavam sob a fiscalização da Corte de Contas do Estado; c) criou-se um organismo estadual - Conselho de Contas ou Tribunal de Contas - unicamente para fiscalização dos Municípios. Assim, não raro, nesse período, na esfera do Estado, poderiam existir mais de dois Tribunais ou Conselhos de Contas: um para o Estado, outro para os Municípios e outro para o Município que o instituisse. (MILESKI, 2003, p. 199-200)

A Constituição de 1967, por sua vez, e por intermédio do art. 16, §§1º e 3º, da Emenda Constitucional n. 1 de 1969, estabeleceu que

[...] a fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios, passou a ser exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, mas somente os municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos é que poderiam instituir o seu Tribunal de Contas (§3º). Complementando este regramento, a norma do §1º determinou que o controle externo da Câmara Municipal fosse exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que fosse atribuída essa incumbência. (MILESKI, 2003, p. 199-200)

Restou abolido, conseqüentemente, o funcionamento de todos os demais Tribunais de Contas Municipais, à exceção expressa daquele do Município de São Paulo, ou salvo deliberação em contrário da respectiva Câmara (art. 191 da Emenda Constitucional nº 1 de 1969).

Eis, aqui, ponto histórico mais crucial para o entendimento da vedação à criação de órgãos ou conselhos de contas atualmente previstos em nossa Constituição. Ora, por

⁴ Informações extraídas de texto intitulado “Tribunal de Contas”, pelo Dr. Marcos Vilaça. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/TRIBUNAL%20DE%20CONTAS.pdf>

uma questão política, optou-se, à época, por impedir a criação de novos Tribunais de Contas em municípios sem a devida condição orçamentária, determinando-se que o controle externo fosse realizado pela Câmara Municipal “com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência” (art. 16, §1º, EC nº 1 à Constituição de 1967).

Assim se definiu o atual quadro de Tribunais de Contas Municipais do Brasil. Com a aludida norma constitucional do ano de 1969, apenas os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro contavam com a possibilidade de criarem as suas próprias Cortes de Contas. “À evidência, a medida se justificou, à época, pois, se a Constituição Federal retirasse daqueles Municípios o “status” conformado sob a égide do direito anterior, nitidamente as forças e a autonomia daquelas entidades federativas ficariam reduzidas” (SILVA MARTINS, 2001). Os demais entes municipais, portanto, deveriam se valer do Tribunal ou órgão de Contas de seu Estado-membro para auxiliar as suas respectivas Câmaras Municipais. Foi em tal situação, pois, que surgiram os Tribunais de Contas dos Municípios.

De fato, a previsão constitucional é taxativa ao atribuir aos estados-membros a única e exclusiva possibilidade de auxílio das Câmaras Municipais na fiscalização financeira e orçamentária dos respectivos municípios de sua circunscrição. Salvo tal possibilidade, apenas os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro poderiam cumprir os requisitos constitucionais para a criação de Tribunal de Contas próprio.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, então, a criação de novas Cortes de Contas ou Conselhos ou órgãos de Contas Municipais foi expressamente vedada no texto constitucional – consoante o art. 31, §4º, CF/88 –, restando estabilizada a situação anteriormente aferida que impunha aos Tribunais de Contas do Estado ou, onde forem criados, aos Tribunais de Contas dos Municípios, a apreciação e julgamento das contas em todo o âmbito estadual, inclusive nos municípios que integrem o Estado-membro.

Daí existirem, hoje, apenas os Tribunais de Contas Municipais de São Paulo e do Rio de Janeiro.

4. A vedação à criação de Tribunais de Contas municipais na Constituição de 1988

Com a promulgação da atual Constituição, então, apenas dois municípios possuíam o seu próprio Tribunal de Contas Municipal, o que fez com que todos os demais municípios devessem ter as suas contas analisadas e julgadas pelas Cortes de Contas dos seus respectivos Estados, a não ser na hipótese de criação dos seus respectivos Tribunais de Contas dos Municípios (órgãos estaduais). É que, como já demonstrado, o artigo 31, §4º da Constituição Federal de 1988 vedou a criação de novos órgãos ou conselhos de contas no âmbito exclusivo do Município, conforme se depreende do dispositivo abaixo colacionado:

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

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. [...]

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

O Supremo Tribunal Federal, atento ao histórico constitucional do dispositivo acima mencionado, ao apreciar caso concreto referente à matéria, de modo bastante claro e elucidativo, assentou:

A vedação contida no §4º do art. 31 da Constituição Federal só impede a criação de órgão, Tribunal ou Conselho de Contas, pelos Municípios, inserido na estrutura destes. Não proíbe a instituição de órgão, Tribunal ou Conselho, pelos Estados, com jurisdição sobre as contas municipais (STF – ADI 154/RJ – Rel. Min. Octavio Gallotti – Plenário – Julgamento em 18/4/1990).

De fato, os Tribunais de Contas que já existiam antes da edição da Constituição Federal de 1988 – especificamente, os dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo –, puderam permanecer em funcionamento, uma vez que o dispositivo constitucional de 1988 obsta a criação de novos Tribunais ou Cortes de Contas, sem determinar a extinção dos conselhos de contas já existentes. Logo, com a promulgação da atual Constituição Federal, ratificou-se o entendimento outrora praticado de que não seria mais possível a criação de conselhos ou órgãos de contas municipais (órgão do município). É o que assegura Ives Gandra da Silva Martins:

As entidades federativas, que, à época da promulgação da Constituição Federal, possuíam Tribunais de Contas, com eles permanecerão, não podendo os demais Municípios criar colegiados semelhantes, devendo ficar subordinados à Corte de Contas dos Estados. Vale dizer, aos Municípios, que já tinham Tribunais de Contas restou assegurado que o exame de suas contas continuará sendo feito por Corte do próprio ente, não se submetendo a que tal exame seja realizado por Tribunais de outras entidades federativas. Os demais, ficaram vinculados à estrutura existente e não poderão criar seus próprios Tribunais (SILVA MARTINS, 2001).

O Supremo Tribunal Federal, com efeito, há muito possui tal entendimento, conforme se verifica da ementa de julgamento quanto à extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Maranhão, abaixo:

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS - CRIAÇÃO - EXTINÇÃO. A INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DOS PARS. 1. E 4. DO ARTIGO 31 DA CARTA DA REPÚBLICA É CONDUCENTE A CONCLUIR-SE QUE OS ESTADOS-MEMBROS TEM O PODER DE CRIAR E EXTINGUIR CONSELHOS OU TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS. A EXPRESSÃO "ONDE HOVER" INSERTA NO PRIMEIRO PARÁGRAFO ALBERGA A EXISTÊNCIA PRESENTE E FUTURA DE TAIS ÓRGÃOS, SENDO QUE O ÓBICE A CRIAÇÃO FICOU RESTRITO A ATIVIDADE MUNICIPAL [...]. (STF – ADI 867 MA – Rel. Min. Marco Aurélio – Plenário – Julgamento em 10/10/1994 – DJ 3/3/1995)

Repise-se, no ponto, que, apesar de a Constituição Federal de 1988 ter vedado a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais, não houve a extinção dos Tribunais de Contas Municipais de São Paulo e do Rio de Janeiro, e, de igual sorte, não se verificou a proibição da eventual criação dos Tribunais de Contas dos Municípios pelos Estados-membros.

É bem verdade que o STF já proibiu a criação de Tribunal de Contas dos Municípios em determinados contextos e situações, como no caso do então recém-criado estado do Tocantins. Houve, na época, determinação para que nos 10 (dez) primeiros anos de existência do novo estado-membro, apenas o tribunal de Contas do Estado fiscalizasse as contas municipais, razão pela qual afastou-se a possibilidade da criação do Tribunal de Contas dos Municípios, no vertente caso.

Importa ressaltar, contudo, que tal análise pelo Supremo Tribunal Federal em momento algum afastou a possibilidade de criação pelos Estados-membro de Corte de Contas específica para auxílio técnico ao Poder Legislativo municipal no desempenho do controle externo dos municípios. Outrossim, foram as circunstâncias temporais que obstaram a criação específica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Tocantins. Nesse trilho, vejamos:

O STF já reconheceu a possibilidade de Estado-membro, com base no art. 31, §1º da Constituição, criar Tribunal de Contas destinado à fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos Municípios que o integram, tal como ocorre em Unidades da Federação, onde Corte de Contas, órgão estadual especial, realiza essas atividades. [...] o Estado do Tocantins, criado pelo art. 13 do ADCT da Constituição de 1988, possui mais de cem municípios e quase três dezenas de órgãos da administração direta e indireta, funcionando o Tribunal de Contas do Estado com apenas três Conselheiros, nos termos do que determinado o art. 225, III, da Constituição, para os dez primeiros anos da criação de Estado novo. Não é possível, assim, acolher em linha de princípio, a alegação de ofensa ao art. 37 da Constituição. A inconstitucionalidade da criação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Tocantins resulta, entretanto, na espécie, de ofensa ao art. 235, da Constituição Federal, que define normas básicas para a organização e funcionamento dos novos Estados, durante os dez

primeiros anos de sua criação. [...] De tal maneira, conforme o art. 235, III, da Lei Maior, o auxílio às Câmaras Municipais, para o controle externo, nesse primeiro decênio, há de fazer-se, por intermédio do Tribunal de Contas do Estado, sendo inviável a criação de Tribunal de Contas dos Municípios (STF – ADI 445 – Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 25.3.1994).

Veja-se, pois, que o Supremo Tribunal Federal tem a sua jurisprudência plenamente estabilizada quanto à possibilidade da criação de Tribunais de Contas dos Municípios, sem que isso signifique burla aos ditames constitucionais e à vedação à criação de Tribunais ou Conselhos de Contas Municipais. Nesse sentido, é clara a lição exposta na ADI 687:

A Constituição da República impede que os Municípios criem os seus próprios Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais (CF, art. 31, § 4º), mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituem órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios (RTJ 135/457, rel. min. Octavio Gallotti – ADI 445/DF, rel. min. Néri da Silveira), incumbido de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, § 1º). Esses Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios – embora qualificados como órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1º) – atuam, onde tenham sido instituídos, como órgãos auxiliares e de cooperação técnica das Câmaras de Vereadores. A prestação de contas desses Tribunais de Contas dos Municípios, que são órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1º), há de se fazer, por isso mesmo, perante o Tribunal de Contas do próprio Estado, e não perante a Assembleia Legislativa do Estado-membro. Prevalência, na espécie, da competência genérica do Tribunal de Contas do Estado (CF, art. 71, II, c/c o art. 75). (STF - ADI 687/PA, Rel. Min. Celso de Mello, Julgamento em 2/2/1995, Plenário, DJ 10/2/2006)

É de ver-se, ao fim e ao cabo, que a vedação contida no artigo 31, §4º, da Constituição Federal de 1988, obsta apenas a criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas pelos próprios entes municipais, nada dispondo sobre a criação dos Tribunais de Contas dos Municípios, que são órgãos estaduais incumbidos de auxiliar o Poder Legislativo local no exercício do controle externo.

5. O controle externo sofrido pelos Tribunais de Contas dos Municípios

Já afirmamos anteriormente que o Tribunal de Contas auxilia o Poder Legislativo na função de controle externo, sendo o órgão técnico competente para fiscalização de dinheiros públicos e julgamento de contas de entes da Administração Pública Direta e Indireta.

Uma questão inerente a tal entendimento merece a devida ressalva: Quem há de controlar o Tribunal de Contas?

Ora, é cediço que os Tribunais de Contas são órgãos técnicos que, por disposição constitucional, auxiliam o Poder Legislativo na atividade do controle externo. Logo, os Tribunais de Contas do Estado auxiliarão a respectiva Assembleia Legislativa estadual, e os Tribunais de Contas Municipais (São Paulo ou Rio de Janeiro) e dos Municípios auxiliarão as respectivas Câmaras Municipais em suas funções de fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública Direta e Indireta. Nesses termos, é inegável que tais Cortes de Contas serão controladas e fiscalizadas pelo Poder Legislativo a elas vinculado.

Em específico, porém, é possível se suscitar a dúvida quanto ao cabimento às Câmaras Municipais ou às Assembleias Legislativas do exercício da função de controle sobre os Tribunais de Contas dos Municípios.

É que, malgrado seja órgão estadual, a Corte de Contas dos Municípios auxilia as Câmaras dos Vereadores dos municípios que integram determinado Estado-membro. Daí advém o questionamento: *o controle e a fiscalização exercidos sobre tais Tribunais deve se dar no âmbito estadual ou municipal?*

A resposta para tal questionamento se deu de modo bastante pedagógico no bojo da ADI nº 687 do Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello. Naquela ocasião, restou expressamente consignado pelo STF que:

Esses Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios – embora qualificados como órgãos estaduais (CF, art. 31, §1º) – atuam, onde tenham sido instituídos, como órgãos auxiliares e de cooperação técnica das Câmaras de Vereadores. A prestação de contas desses Tribunais de Contas dos Municípios, que são órgãos estaduais (CF, art. 31, §1º), há de se fazer, por isso mesmo, perante o Tribunal de Contas do próprio Estado, e não perante a Assembleia Legislativa do Estado-membro. Prevalência, na espécie, da competência genérica do Tribunal de Contas do Estado (CF, art. 71, II, c/c o art. 75). (STF - ADI 687/PA, Rel. Min. Celso de Mello, Julgamento em 2/2/1995)

Com efeito, não nos parece mais acertada a questão, uma vez que, não obstante auxiliem as diversas Câmaras Municipais, os Tribunais de Contas dos Municípios integram a estrutura do próprio Tribunal de Contas do Estado, ou seja, são órgãos vinculados ao Estado-membro, e, assim, estão sujeitos à fiscalização do Poder Legislativo estadual.

Como já preceituado pelo STF (ADI 687/PA – Voto do Rel. Min. Celso de Mello – Julgamento em 2/2/1995), “o controle externo, em matéria de fiscalização financeira e orçamentária, qualifica-se, na realidade, como função política e

juridicamente do Poder Legislativo”. É por isso, aliás, que o Supremo Tribunal Federal deixou positivado o entendimento segundo o qual:

Legítima é a competência conferida pela Constituição Estadual para apreciar as contas do Tribunal de Contas e do Conselho de Contas dos Municípios. Cabe ao Poder Legislativo o controle externo em matéria de fiscalização financeira e orçamentária dos Três Poderes, abrangendo não só a administração direta, mas, também, a administração indireta, sem prejuízo do controle interno no âmbito de cada Poder [...]. Não obstante o relevante papel do Tribunal de Contas no controle financeiro e orçamentário, como órgão eminentemente técnico, nada impede que o Poder Legislativo, exercitando o controle externo, aprecie as contas daquele que, no particular, situa-se como órgão auxiliar. Inexistência no sistema constitucional brasileiro de norma que revele vedação do controle externo das contas dos Tribunais de Contas. (STF – Rp 1.021/RJ – Rel. Min. Djaci Falcão – Plenário – Publicado em 10/8/1984)

Sendo assim, à luz da razoabilidade e do que já julgado pelo STF, cabe à Assembleia Legislativa estadual o julgamento das contas do Tribunal de Contas, em exercício de seu controle externo, devendo, este, fiscalizar e analisar as contas apresentadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios.

6. Os Tribunais de Contas municipais e dos Municípios e os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

Uma vez percebida a existência de controle externo sofrido pelo próprio Tribunal de Contas Municipais e dos Municípios, pela Câmara Municipal e Assembleia Legislativa do Estado-membro ao qual esteja vinculado, respectivamente, revela-se oportuno tecer, ainda que brevemente, considerações acerca dos limites impostos pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) a tais Tribunais.

Em primeiro lugar, e como premissa basilar para o desenvolvimento do presente tópico, deve-se notar a plena aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal aos Tribunais de Contas, conforme expressamente preceitua o artigo 1º, §3º, III, da Lei Complementar nº 101/2000. No ponto, inclusive, resta perceptível que os Tribunais de Contas estão abrangidos em todas as referências ao Poder Legislativo.

Ora, é bem verdade que os Tribunais de Contas não integram os Poderes Legislativos dos entes da Federação. Entretanto, nesse contexto legislativo se faz necessário um esforço interpretativo a fim de entender que, para fins do que previsto na Lei Complementar nº 101/2000, as Cortes de Contas e os órgãos do Poder Legislativo serão tratados como uma só estrutura:

[...] aqui é importante observar que esse fato não faz dos Tribunais de Contas meros órgãos auxiliares do Legislativo, com sustentado por alguns doutrinadores, pois aqueles Tribunais de Contas receberam atribuições próprias, diretamente da Constituição Federal (arts. 71 e 75) (HARADA, 2008).

Veja-se, então, que os Tribunais de Contas são órgãos constitucionalmente autônomos, que não estão vinculados à atuação ou competência dos demais órgãos do Poder Legislativo. Entretanto, para fins estritamente legais, e especificamente no que tange à Lei de Responsabilidade Fiscal, por mera escolha do Legislador e para fins de sistematização legal, optou-se por incluí-los na mesma esfera que o Poder Legislativo.

É o que bem demonstra Carlos Ayres Britto, ao afirmar que:

[...] o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, litteris: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Da sua estrutura orgânica ou formal deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas e o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas, no âmbito das demais pessoas estatais de base territorial e natureza federada (BRITTO, 2001).

Como efeito, o Tribunal de Contas é órgão auxiliar do Poder Legislativo, uma vez que “A Constituição quis que o exame das contas tivesse, previamente, uma análise de natureza técnica e isenta do cunho político que soe caracterizar as decisões tomadas pelos órgãos do Poder Legislativo” (FERNANDES, 1993). Repita-se, portanto, que os Tribunais de Contas não integram o Poder Legislativo, sendo categorizado como órgão autônomo, nos termos da Constituição.⁵

Pois bem. Ultrapassada tal questão, e feitos os devidos esclarecimentos quanto à teleologia legal da Lei de Responsabilidade Fiscal – que não pretende incluir os Tribunais de Contas dentro da estrutura institucional do Poder Legislativo –, é de grande relevo abordar os limites fixados pela LRF quanto aos Tribunais de Contas no que se relaciona às despesas com pessoal. Estabelece, o artigo 19 da LRF, que nas esferas estadual e municipal há o limite global de despesas com pessoal que deve se dar à razão de 60% da receita corrente líquida.

Em específico, e em conformidade com o art. 20, esses limites passam a ser, na esfera federal, em 2,5% para o Legislativo (inclusive os Tribunais de Contas da União); no âmbito estadual, em 3% para o Legislativo (inclusive os Tribunais de Contas do

⁵ Nesse sentido: MEDAUAR (1990, p. 101) e CRETELLA JÚNIOR (1986, p. 6).

Estado); e na esfera municipal, em 6% para o Legislativo (inclusive os Tribunais de Contas Municipais).

O parágrafo 4º do artigo 20, em atenção à possibilidade de criação, pelos Estados-membros dos Tribunais de Contas dos Municípios, fez constar especial ressalva aos limites acima delineados. Com efeito, o §4º assenta que “nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas *a* e *c* do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento)”.

Isso significa que, nos Estados-membros que existam ou venham a existir Tribunais de Contas dos Municípios, os novos limites de despesas com pessoal passarão a ser o seguinte:

3,4% (três inteiros e quatro décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Contas dos Municípios.

48,6% (quarenta e oito inteiros e seis décimos por cento) para o Executivo.

Em razão disso, o Tribunal de Justiça da Paraíba, por exemplo, julgou inconstitucional, em janeiro de 2015, a Emenda Constitucional nº 05/1994, que criava o Tribunal de Contas dos Municípios da Paraíba, em virtude da ausência de estudos prévios de impacto financeiro e de dotação orçamentária específica, o que desrespeitaria os limites globais previstos nos artigos 19 e 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

7. Considerações finais

Em conclusão, tem-se que o Tribunal de Contas é instituição democrática e independente com prerrogativas e funções de extremo relevo para a manutenção do Estado de Direito e dos direitos fundamentais. Com efeito, os Tribunais de Contas representam verdadeiro baluarte da democracia, ao exercer a função de controle dos gastos e dinheiros públicos nos mais diversos âmbitos da Federação.

Nesse aspecto, verificou-se a existência dos Tribunais de Contas Municipais e dos Municípios, que, não obstante possuam nomenclatura similar, são órgãos distintos com atuação em esferas igualmente diferentes.

Ademais, analisou-se que a previsão contida no artigo 31, §4º, da CF/88, na verdade, não busca obstar o controle externo das finanças públicas municipais. Outrossim, pode o Estado-membro criar, desde que respeitadas determinadas balizas, um Tribunal de Contas dos Municípios que, como órgão estadual, auxiliará o Tribunal de Contas do Estado na fiscalização e controle das contas dos municípios sujeitos à sua jurisdição.

Restou assente, então, que a vedação contida no artigo 31, §4º, da Constituição Federal de 1988, obsta apenas a criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas pelos próprios entes municipais, nada dispondo quanto à criação dos Tribunais de Contas dos Municípios, que são órgãos estaduais incumbidos de auxiliar o Poder Legislativo local no exercício do controle externo.

Assim, ao criar um Tribunal de Contas dos Municípios, deve o estado-membro respeitar as regras e os limites constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal, mormente aqueles relativos às disposições orçamentárias dos Poderes Públicos, sob pena de responsabilização nas diversas esferas.

Por fim, e por mais que o Tribunal de Contas seja o órgão técnico responsável pelo controle externo em auxílio ao Poder Legislativo (da União, dos Estados e, possivelmente, dos Municípios), é inegável que também está sujeito a esse tipo de controle (externo), uma vez que recebe e administra valores e verbas públicas.

8. Referências bibliográficas

- BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>.
- BUZAID, Alfredo. Tribunal de Contas. *Revista da Faculdade de Direito – USP*, 1893 – 1934.
- CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza das decisões do Tribunal de Contas, *Revista Forense*, nº 296, nov. 1986.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas. 27 ed, 2014.
- FERNANDES, Flávio Sátiro. O Tribunal de Contas e a Fiscalização Municipal. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco*. TCEPE, nº 4, 1993.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tomada de contas especial: processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública*. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.
- HARADA, Kiyoshi. Tribunais de Contas dos Municípios. *Universo Jurídico*, Juiz de Fora, ano XI, 22 de jan. de 2008. Disponível em: <http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/4812/tribunais-de-contas-dos-municipios>
- MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, vol. 27, nº 108, out./dez. 1990.
- MILESKI, Hélio Saul. O controle da gestão pública. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2003.

SILVA MARTINS, Ives Gandra. *As Cortes de Contas em face da Constituição Federal – Princípios aplicáveis ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo – Parecer*. São Paulo, 18 de outubro de 2001.