

O Tribunal de Contas e a Fiscalização Municipal

(*) Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes

Quero, antes de tudo, manifestar a minha satisfação em participar deste Congresso, agradecer aos seus organizadores o convite para pronunciar esta palestra e parabenizá-los pela feliz e elogiável iniciativa que tiveram em promover o I Congresso dos Profissionais do Controle Interno e Externo do Estado da Paraíba, que assume ressonância além das nossas fronteiras, haja vista a participação de renomados especialistas que para aqui convergem, nestes dias, quer como meros participantes, quer como conferencistas.

INTRODUÇÃO

Pediram-me os organizadores deste conclave que aqui abordasse o tema **Os Tribunais de Contas e a Fiscalização Municipal**. Trata-se, sem dúvida, de assunto de permanente interesse na área do direito financeiro, do direito administrativo e, sobretudo, do direito constitucional, pois neste é que se encontram assentados os princípios que orientam a atividade fiscalizadora dos Tribunais de Contas, quer em relação à União, quer em relação aos Estados e Municípios. Eu entendo que a Constituição atual criou um sistema nacional de fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, na medida em que mandou que se aplicasse a todos os níveis da administração o modelo por ela acolhido nos artigos 70 a 75.

De fato, o artigo 75, caput, da Carta Magna em vigor, determina, de maneira expressa e cristalina:

As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Com tal dispositivo a Lei Maior dá aos vá-

rios níveis estatais o mesmo instrumental de fiscalização, seja conferido aos órgãos legislativos correspondentes o poder fiscalizador, seja determinando que essa competência será exercida com o auxílio de um órgão técnico, dotado de autonomia e atribuições próprias por ela mesma indicadas. Em outras palavras, tanto na união, como nos Estados e Municípios, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial será levada a efeito, sempre, pelo Poder Legislativo competente e um Tribunal de Contas. Ao mesmo tempo em que assim determina, a Constituição, nos artigos 70 a 74, lança as bases dessa fiscalização, definindo as principais atribuições do Controle Externo, deixando bem explícitas, entre estas, as que cabem aos Tribunais de Contas.

Assim sendo, a análise do papel desempenhado pelos Tribunais de Contas, junto aos municípios por eles fiscalizados, há de ser feita com fundamento nas disposições constitucionais acima referidas.

AUXÍLIO ÀS CÂMARAS MUNICIPAIS

Nesse passo, seguindo o que a Constituição Federal dispõe, diremos que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de um município é exercida por sua Câmara de Vereadores, que, na desincumbência desse múnus prestigioso e constitucional, recebe o auxílio do Tribunal de Contas. Aqui, poderíamos dizer que o Tribunal de Contas é um órgão auxiliar das Câmaras Municipais, como o é da Assembléia Legislativa, órgão do Poder Legislativo Estadual. Não há nisso nenhum demérito para o Tribunal. Ao contrário, tal atribuição demonstra a importância que o ordenamento institucional vigente empresta aos Tribunais de Contas, na medida em que lhes confia a fiscalização do Estado e dos seus diferentes municípios, mediante o desempenho das atividades enumeradas no artigo

71 da Constituição da República.

Órgão auxiliar não significa, de nenhuma maneira, órgão subordinado. Auxiliar, segundo os léxicos, é aquele que auxilia e o verbo auxiliar significa, como diz o Aurélio, prestar auxílio a; socorrer, ajudar. Auxílio, por sua vez, como todos sabem, quer dizer ajuda, assistência, amparo. Os órgãos do Poder Legislativo, quer a nível federal, estadual ou municipal, são entes políticos e como tais são órgãos sem a necessária capacitação técnica para o exame dos fatos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais que decorrem no exercício. A Constituição quis que o exame das contas tenham, previamente, uma análise de natureza técnica e isenta do cunho político que soe caracterizar as decisões tomadas pelos órgãos do Poder Legislativo. Daí a escolha dos Tribunais de Contas como entes dotados de autonomia e capacitação técnica para auxiliar o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas e as Câmaras de Vereadores.

PARECER PRÉVIO

No desempenho de sua missão constitucional de auxiliar as Câmaras Municipais, na fiscalização das respectivas Prefeituras, o Tribunal de Contas tem como primeira atribuição a ser mencionada, o exame das contas anuais do município, correspondentes a cada exercício, e emissão de um parecer prévio, que deve ser encaminhado à Câmara de Vereadores, o qual servirá de base para o julgamento definitivo das contas, da competência privativa da Câmara Municipal. O Parecer Prévio é assim denominado porque deve preceder a decisão final da Câmara sobre as contas anuais do município, apresentadas pelo Prefeito, no prazo que constitucionalmente é fixado e em nenhuma hipótese pode ser dispensada a sua apresentação. Mesmo que o Prefeito não ofereça as suas contas anuais no prazo que a Constituição indica, o Tribunal de Contas está obrigado a elaborar exaustivo relatório, evidenciando os principais fatos do exercício, submetendo-o, posteriormente, à apreciação da Câmara de Vereadores.

A relevância e o caráter inarredável desse Parecer podem ser avaliados, em primeiro lugar, pela leitura do que se contém no artigo 31, parágrafo 2., que reza:

O parecer prévio, emitido pelo órgão

competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Em segundo lugar, por recente decisão do Supremo Tribunal Federal, que suspendeu a vigência do artigo 13, p. 7^o das disposições permanentes e do artigo 12 do ADCT da Constituição do Estado da Paraíba. Como se sabe, tais dispositivos davam um prazo para o exame das contas municipais, por parte do Tribunal de Contas, determinando que, em caso de não observância daqueles prazos as contas seriam tidas como merecedoras de parecer favorável à sua aprovação. Em outras palavras, criava-se a figura do parecer tácito, dispensando-se a expressa manifestação do Tribunal. A deliberação do Excelso Pretório, contrária a tão aberrante disposição, bem evidencia a importância do parecer prévio que há de ser oferecido pelo Tribunal de Contas e a sua absoluta inafastabilidade.

JULGAMENTO DAS CONTAS DOS ADMINISTRADORES E DEMAIS RESPONSÁVEIS

As atribuições do Tribunal de Contas, como órgão auxiliar do Poder Legislativo Municipal não se resumem, contudo, na emissão do parecer prévio. Ao invés, elas se estendem em vários outros sentidos, com base no que dispõe o artigo 71 da Constituição Federal, a exemplo da competência que lhe é dada para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

A atribuição aí contida não se resume a mero parecer. Os Tribunais de Contas quando exercem essa competência exercitam, sem nenhuma dúvida, um efetivo julgamento, ou seja, suas decisões têm caráter definitivo, terminal, peremptório, salvo se o processo contiver violação a direitos, a exemplo de suposto cerceamento de defesa. Em virtude do caráter definitivo das decisões dos Tribunais de Contas no desempenho da competência que lhes é dada pelo

artigo 71, II, da Constituição Federal, pode-se dizer que, af, as Cortes de Contas exercem uma parcela da função judicante.

A propósito disso é bom repassar a lição de Seabra Fagundes, para quem os Tribunais têm uma parcela dessa função:

“No julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos (Emenda Constitucional nº 1, art. 70, pp. 1º e 4º; Lei nº 6.223, art. 2º, inciso III), os Tribunais de Contas exercem função jurisdicional. Fazem-no enquanto fixam irretratavelmente situações contábeis para quitar ou debitar os administradores. O teor jurisdicional das decisões, nesses casos, se depreende da própria substância delas, não do emprego da palavra julgamento pelos textos do direito positivo. Resultado do sentido definitivo da manifestação da Corte, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento seria mero e inútil formalismo, restando inexplicável a mobilização, para fazê-lo, de um órgão altamente qualificado pelos requisitos de investidura e garantias dos seus membros, como é um TC (Emenda nº 1, art. 72, parágrafo 3º).” (ANAIS do VIII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, João Pessoa, 1975)

Quais as pessoas que, no âmbito dos Municípios, se submetem à jurisdição do Tribunal de Contas e só por sua decisão são liberadas de qualquer responsabilidade? A resposta está, com certeza, no próprio texto constitucional, ou seja, no artigo 71, inciso II, que estabelece como competência dos Tribunais de Contas:

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Pela dicção constitucional, depreende-se, de logo, que se sujeitam ao julgamento do Tri-

bunal de Contas todos os administradores, isto é, todos aqueles que administram, vale dizer, chefiam poderes ou órgãos, e que como tais são responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, praticando atos que importam em ordenar despesas, autorizar pagamentos, emitir cheques, fazer doações, efetuar alienações de bens, enfim, procedem a gastos ou dispêndios à conta das dotações consignadas no orçamento ou provocam alterações no patrimônio público.

Além daqueles, estão sujeitos à jurisdição dos Tribunais de Contas todas as demais pessoas que, mesmo não sendo administradores, praticam os mesmos atos de gestão acima mencionados, a exemplo dos funcionários que a título de adiantamento, recebem recursos do tesouro, obrigando-se a posterior prestação de contas.

Finalmente, colocam-se sob o crivo dos Tribunais de Contas todas as pessoas que, mesmo não sendo administradores e nem sequer servidores públicos, dão causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulta prejuízo ao erário público.

No âmbito municipal vale fazer menção à excepcional situação do prefeito que, via de regra, se posiciona como agente político e como ordenador de despesas e de dispêndios, assinando empenhos, emitindo cheques, autorizando gastos, homologando licitações, enfim, responsabilizando-se por todas as despesas, das menores às maiores, pois todas elas são por eles ordenadas. Se tais despesas forem autorizadas por auxiliares do Prefeito, munidos de legítima delegação, por elas, evidentemente, não poderá ser o Prefeito responsabilizado, porquanto, af, não atuará ele como ordenador de despesas.

Como, porém, a realidade é bem outra, ou seja, como os Prefeitos, em sua totalidade, se colocam como ordenadores de despesas, como já fiz ver, sujeitam-se todos a duplo julgamento. Um, político, emitido pela Câmara de Vereadores, sobre as contas anuais oferecidas pela administração e examinadas, previamente, pelo Tribunal de Contas que sobre elas emite, apenas, um parecer. O outro, técnico e definitivo, exarado pela Corte de Contas, que conclui pela legalidade ou ilegalidade dos atos praticados pelo Prefeito, na qualidade de ordenador de despesas.

O julgamento da Câmara de Vereadores se faz, repita-se, sobre as contas anuais que são o

que eu chamaria de **contas de resultados**. Nelas são oferecidos os resultados apresentados pela administração municipal ao final do exercício anterior e referentes à execução orçamentária, realização da receita prevista, movimentação de créditos adicionais, resultados financeiros, situação patrimonial, cumprimento das aplicações mínimas em educação e saúde, enfim, todo um quadro indicativo do bom ou do mau desempenho da administração municipal no decorrer do exercício a que se referem as contas apresentadas. Por não conterem tais demonstrações indicativas de irregularidades nas contas dos ordenadores de despesas, mas apenas os resultados do exercício, é que ao seu julgamento, pela Câmara de Vereadores, pode ser emprestado caráter político, facultando-se ao Poder Legislativo Municipal aprová-las ou rejeitá-las segundo esse critério.

Tomemos como exemplo a falta de aplicação mínima de recursos em alguns setores de atividades municipais, tais como, a educação e a saúde. Ora, a omissão porventura ocorrida não indica, a rigor, a existência de apropriação, de desvio ou locupletamento. Trata-se de irregularidade capaz de ter sua ocorrência avaliada por critérios meramente políticos. A Câmara pode entender, legitimamente, que, por um motivo qualquer, a falha é relevável, sem força para determinar a rejeição das contas, muito embora seja motivo de intervenção do Estado no município. O mesmo acontece, ainda por exemplo, em relação à abertura e utilização de créditos adicionais sem a devida e indispensável autorização legislativa. Irregularidade de tal porte não é indicativa de desvio, de apropriação ou locupletamento, não ensejando a responsabilidade pecuniária do Prefeito. É matéria de natureza política e embora constitua crime de responsabilidade, pode a Câmara Municipal apreciá-la sob critério político, já que o aspecto criminal há de ser visto pelo Poder Judiciário, independentemente de qualquer pronunciamento da Câmara de Vereadores.

O outro julgamento a que se submete o Prefeito se faz em decorrência, como já foi dito, de sua condição de ordenador de despesas. Os Prefeitos, diga-se mais uma vez, autorizam gastos, assinam empenhos, ordenam despesas, homologam licitações, emitem cheques e ordens de pagamento, enfim, atuam como verdadeiros

ordenadores de despesas. Se são os auxiliares dos Prefeitos os ordenadores de despesas a eles cabe toda a responsabilidade por tais atos. Se, porém, os Prefeitos é que assim agem, não há como eximi-los da responsabilidade. E assim sendo, não de sujeitar-se ao julgamento, não da Câmara de Vereadores, mas do Tribunal de Contas que, af, atua no desempenho da atribuição que lhe é conferida pelo artigo 71, II, da Constituição Federal.

Algumas vezes teimam em repetir, com evidente má-fé, às vezes, que os Prefeitos não podem ser responsabilizados por esses atos, por serem agentes políticos. Ora, é sabido que um dos princípios que regem a fiscalização contábil, orçamentária, financeira e patrimonial dos negócios públicos é a universalidade, ou seja, é obrigada a prestar contas de seus atos toda e qualquer pessoa que utilize dinheiro público ou dele tenha a guarda. No caso em que os Prefeitos são ordenadores de despesas, querer que eles não se sujeitem ao julgamento do Tribunal significa querer que ninguém se responsabilize por tais despesas, pois outra pessoa não poderá, na hipótese, ser chamada a prestar contas se não foi ela a sua ordenadora.

O fato de o Prefeito ser agente político não o isenta de responsabilidade, se ele atua como ordenador de despesa. Os seus atos, como agente político, são julgados pela Câmara de Vereadores, no bojo das contas anuais, previamente analisadas pelo Tribunal, as quais são, como frisei antes, **contas de resultados**, distintas das contas que dele são tomadas como ordenador de despesas.

Entender, contrariamente, será escancarar as portas à corrupção, pois que por elas se safarão todos aqueles que se disponham a fraudar o erário, e não são poucos, na certeza de que castigo nenhum sofrerão.

Em que oportunidade poderá o Prefeito ter fixada a sua responsabilidade? Evidentemente que a qualquer momento, pois, como bem preleciona Pontes de Miranda, em seus Comentários à Constituição de 1967, o controle externo é sobre os atos do Poder Executivo municipal, e não só quanto à prestação de contas pelo Prefeito. Daí a Constituição da República conferir aos Tribunais de Contas a atribuição de realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimo-

nial, nas unidades administrativas dos diferentes poderes, inclusive as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público. Assim dispõe a Carta Magna para que o órgão fiscalizador possa em qualquer oportunidade tomar as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores, não restringindo sua fiscalização, unicamente, ao momento da análise das contas anuais.

Está claro que, constatando a ocorrência de irregularidades, o Tribunal deverá decidir no sentido de fazê-las cessar, concedendo prazo ao responsável para saná-las ou determinar a reparação do erário, se for o caso, mediante recolhimento do valor apurado como prejuízo ou débito. Na realidade, de nada serviriam o aparelhamento técnico do Tribunal, as inspeções por ele realizadas, as atribuições a ele conferidas, se lhe fosse imposto permanecer estático, diante dos gravames apurados contra o tesouro público, sem nada poder decidir ou tendo mesmo de esperar pelo exame das contas anuais para poder deliberar sobre as irregularidades encontradas no decorrer do exercício.

É bom deixar claro que os órgãos passíveis de inspeção pelo Tribunal situam-se em qualquer dos Poderes. No âmbito do Município, por exemplo, tanto a Prefeitura como a Câmara Municipal podem ser objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas. A propósito, é conveniente uma referência a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento de Mandado de Segurança envolvendo o Tribunal de Contas da Paraíba e a Câmara Municipal de João Pessoa, decisão bem-elucidativa de tudo quanto venho aqui sustentando.

Assim proclamou o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 96.644-7/PB:

Incumbe ao Tribunal de Contas do Estado auxiliar a Câmara Municipal, nos municípios onde não exista Tribunal de Contas (Constituição, art. 16, p. 3^o), no controle externo, que a fiscalização financeira e orçamentária local comporta. Também a execução orçamentária e as despesas, nas Câmaras Municipais, estão sujeitas a igual fiscalização. Pode o Tribunal de Contas do Estado proceder a inspeções nas Câmaras Municipais, como em repartições do Executi-

vo, para apurar denúncias de irregularidades. Constituição Federal, arts. 70 a 72, combinados com os arts. 13, IV e 16. Não há abuso de poder do Tribunal de Contas do Estado, quando determina se reparem irregularidades ou ilegalidades praticadas nas Câmaras Municipais, apuradas em inspeções.

No bojo do respeitável aresto, sentença a Suprema Corte:

Aplicáveis que se fazem, no plano municipal, as regras dos arts. 70 a 72, da Constituição, consoante resulta, dos arts. 13, IV e 16, da referida Lei Maior da República, não há deixar de reconhecer, no caso, a competência do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, para proceder à inspeção realizada, de que resultou a decisão impugnada da Corte de Contas. Não houve, de outra parte, abuso de poder do Tribunal impetrado, na medida em que, examinando as situações apuradas e as irregularidades, na Câmara Municipal, procedeu no sentido de se repararem.

O que o Supremo Tribunal Federal deliberou vem em abono do que até aqui tenho dito e deixa esclarecido que:

- a) aplicam-se aos municípios o disposto no artigo 71, II, da Constituição Federal;
- b) as Câmaras Municipais, na medida em que suas respectivas Mesas Diretoras procedem à execução orçamentária e atuam como agentes ordenadores de despesas, sujeitam-se à fiscalização do Tribunal de Contas, do mesmo modo que o Poder Executivo;
- c) o Tribunal de Contas pode realizar, a qualquer momento, inspeções e auditorias nos órgãos sujeitos à sua jurisdição, cabendo-lhe providenciar para que as situações irregulares sejam sanadas;
- d) não há abuso de poder quando o Tribunal de Contas determina a devolução de quantias representativas de prejuízos ocasionados ao erário público.

Por sua vez e a propósito de repetidas decisões do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, imputando débitos a prefeitos ou ex-prefeitos, por sua condição de ordenadores de des-

pesas, o Tribunal de Justiça deste Estado se tem manifestado no sentido de proclamar, à unanimidade, a inteira procedência dos argumentos expostos pela Corte de Contas estadual.

No julgamento do Mandado de Segurança nº 53/90, por exemplo, em longo e bem-fundamentado Acórdão, decidiu o Tribunal de Justiça da Paraíba:

O âmago da questão se limita, exclusivamente, a definir, se o Tribunal de Contas tem ou não competência para julgar as prestações de contas anuais de Prefeito Municipal, imputando-lhe, na hipótese de irregularidade constatada, a condição de devedor e determinando as providências cabíveis.

Quem prestou contas, como afirma o impetrante, foi ele próprio na condição de Prefeito Municipal à época. Se essas contas apresentaram irregularidades com danos causados ao erário público, independente do Prefeito ser Agente Político ou Administrativo, o Órgão julgador das contas tinha competência constitucional para imputar o débito. E essa a conclusão lógica, racional e palpável não só da leitura do texto constitucional acima transcrito, quando "in fine" do item II do art. 71, generaliza, a competência dos Tribunais de Contas para julgar não só as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, mas também "as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público."

E prossegue:

Ademais, não tivesse o TC a competência discriminada no texto constitucional para apreciar as contas irregulares, como ocorreu na hipótese, competência teria para apreciar as contas do Prefeito Municipal, como ordenador de despesa e administrador da coisa pública. poderes esses emanados da sua própria condição de Agente Político como o é. Inexiste desvinculação entre o sentido jurídico de Agente Político e o Agente Administrativo. Partindo do princípio de que Política é a arte de bem-administrar, conclui-se indissociáveis as atri-

buições entre um político e um administrador. Inadmitir na conduta funcional de qualquer Chefe do Poder Executivo a atribuição de administrador da coisa pública é desconhecer o exato sentido dos atos políticos daquela autoridade. O exercício da administração é a própria essência da política. Com esses conceitos a conclusão é a de que o Prefeito Municipal não é só um Agente Político mas também, o é um Administrador da coisa pública, principalmente nas comunas interioranas onde o Prefeito anda com o talão de cheque no bolso", como disse um dos ímplies Desembargadores no momento do seu voto.

E conclui:

Em síntese, o ato de imputar dívida a alguém, com a competência constitucional, como o fez o Tribunal de Contas, adotando as medidas cabíveis, não configura nenhuma ofensa a direito líquido e certo.

AMPLITUDE DA FISCALIZAÇÃO EXERCITADA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS.

A fiscalização exercitada segundo a atual Constituição é de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e abrange a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas. Alguns desses aspectos constituem inovação da atual Carta Magna, a exemplo da denominada fiscalização operacional. Os Tribunais de Contas, hoje, não se devem limitar ao simples exame de papéis, por mais informativos que sejam. Demonstrações contábeis, balanços financeiros, orçamentários e patrimoniais são elementos valiosos, sem dúvida, no acompanhamento e na análise do exercício, mas não esgotam o número de verificações que podem ser feitas durante uma inspeção. Com certeza, a fiscalização operacional representa valiosa forma de averiguar os atos de gestão, na medida em que possibilita um exame realístico do exercício. Creio que nisso o Tribunal de Contas da Paraíba se tem mantido avançado, na medida em que, mesmo antes de a Constituição deter-

minar que assim se procedesse, ele assim agia, através de suas equipes de inspeção, constituída não só de analistas contábeis, mas também de engenheiros, que procedem à verificação pessoal de obras e serviços, de tal modo que as contas anuais só são apreciadas após análise dos aspectos contábeis e operacionais do exercício.

Por outro lado, a fiscalização, atualmente, não se deve deter tão-somente na legalidade dos atos do exercício. Ao contrário, ela se estende à legitimidade e à economicidade. Se o exame da legalidade diz de perto com exigências de natureza formal, as duas outras abordagens remetem, sem dúvida, ao mérito dos atos objetos de fiscalização. Em outras palavras, o Tribunal, hoje, como órgão fiscalizador, não deve somente indagar se um ato foi legal ou ilegal. As disposições constitucionais obrigam-no a ir mais fundo no processo de fiscalização, ou seja, questionando a própria necessidade ou conveniência da despesa ou perquirindo se sua prática ocorreu segundo critérios que salvaguardaram a economicidade.

Tocante ao problema da renúncia de receitas, no caso dos municípios, é sabido que em muitas das nossas comunas os prefeitos não costumam cobrar impostos. Nem mesmo o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) recebe dos administradores locais, com algumas pouquíssimas exceções, a preocupação que o tema merece. Deixar de cobrar impostos, legalmente criados, é, sem dúvida, proceder a uma renúncia de receita não autorizada.

OUTRAS INOVAÇÕES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

É oportuno referir-me a algumas outras inovações introduzidas pela Constituição de 1988 no sistema de fiscalização por ela criado.

Em primeiro lugar, quero me reportar a atribuição dada às Cortes de Contas para a apreciação dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, em qualquer dos órgãos da administração direta e indireta, incluídas as Fundações, excetuadas as nomeações para cargos de provimento em comissão. É fora de dúvida que a disposição se aplica aos municípios. Não há como deixar de aplicar-lhes tal norma. Tanto assim é que o Tribunal de Contas da Paraíba, logo após a promulgação da Carta Magna, em

outubro de 1988, baixou Resolução disciplinando o exame desses atos, quer em relação ao Estado quer em relação aos municípios.

O cumprimento e exercício dessa atribuição tem ensejado ao Tribunal a fiscalização da obediência ao dispositivo constitucional que exige para admissão ao serviço público a prévia aprovação em concurso de provas ou de provas e títulos (C. F., art. 37, II). É lamentável como os nossos administradores resistem à satisfação de tal exigência e teimam em violar ou passar à margem dessa disposição. Não são poucos os casos em que o Tribunal se tem defrontado com admissões que afrontam a norma constitucional. Não se atenta para o fato de que o concurso é meio eficiente de recrutamento de servidores, capaz de selecionar os melhores e, ao mesmo tempo, conter o inchaço que vem caracterizando o serviço público, a nível federal, estadual e municipal.

A atribuição de apreciar os atos de admissão a qualquer título, dada aos Tribunais, é semelhante àquela outra que já lhes era própria, referentemente aos atos de aposentadoria, pensões e reformas. Tão semelhantes são que o constituinte não hesitou em abrigá-las em um mesmo dispositivo. Os atos de admissão de pessoal a qualquer título tornaram-se, como estes outros, atos complexos, ou seja, atos para cuja últimação se faz necessário a conjugação de duas vontades: a do agente que o pratica e a do órgão fiscalizador.

A propósito vale, aqui, lembrar a lição de Seabra Fagundes, sempre lúcido em suas colocações.

Diz o renomado mestre:

A apreciação da "legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões". (Emenda nº 1, art. 72, p. 8º), também situa os Tribunais de Contas fora do círculo de órgão auxiliar do Poder Legislativo. Nesse caso eles funcionam entrosados, apenas, com os órgãos propriamente executivos da Administração Pública. É certo que o texto constitucional fala de julgar ("julgará da legalidade..."), mas os Tribunais quando se pronunciam nessa matéria, não desempenham função judicante. O verbo **julgar** não basta, af, para situar-lhes a manifestação no plano

jurisdicional. Enquanto no “julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis” (Emenda nº 1, art. 70, p. 4ª) os Tribunais exercem função peculiarmente sua, isto é, sua pelo sentido de apreciação contábil que envolve (o que leva a ter seu juízo como terminativo), ao julgar “a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões” (Emenda nº 1, art. 72 p. 8º), não desempenham função sua pela essência, participam, sim, de função própria, por natureza, da atividade dos órgãos superiores do Poder Executivo. Assim sendo, o uso do verbo **julgar** há de ser visto como uma impropriedade de linguagem e entendido em termos. A atribuição que nessa hipótese desempenha uma Corte de Contas é materialmente administrativa. Apreciando ato de aposentadoria, reforma ou pensão, o que ela faz é cooperar na ultimação dele. O seu pronunciamento tem o caráter de manifestação de vontade, por parte da Administração Pública, indispensável à integração do ato. Se favorável, este se tem como perfeito; se contrário, o ato se considera nenhum porque tendo por si a manifestação da vontade do agente criador, ter-lhe-á faltado, no entanto, a do órgão de controle, indispensável para o seu aperfeiçoamento como ato complexo. Revestindo natureza administrativa e se exprimindo formalmente num entrosamento de duas vontades – a do órgão decisório do Poder Executivo e a sua – sem qualquer participação do Congresso, o **julgamento** da legalidade das concessões iniciais de “aposentadorias, reformas e pensões”, não é ato em que o Tribunal de Contas atue como órgão auxiliar do Poder Legislativo. Ele funciona, então, no desempenho de atribuição administrativa própria, em conexão como titular do Poder Executivo.

Disposição também de grande relevância para os Tribunais de Contas e a fiscalização por eles exercidas nos órgãos públicos, inclusive Prefeituras é a que confere eficácia de título exe-

cutivo às suas decisões que imputam débito ou aplicam multa. Tal disposição é como que um corolário da atribuição dada aos Tribunais de julgar as contas dos administradores. Com a eficácia conferida, as decisões dos Tribunais *ganham maior força e executoriedade, não mais exigindo a inscrição do débito na dívida ativa.*

Sobre a matéria, o Tribunal de Justiça da Paraíba, nos Mandados de Segurança já referidos disse, textualmente:

As decisões do Tribunal de Contas sobre contas irregulares de Prefeito Municipal são títulos executivos extrajudiciais (p. 3º do art. 71 c/c o art. 75 da CF) (Mandado de Segurança nº 53/90)

No desempenho das atribuições constitucionais que lhe são reservadas, o Tribunal de Contas emite verdadeiro título executivo quando imputa débito a ordenadores de despesas (C. F., art. 71, p. 3º). (Mandado de Segurança nº 50/90)

Dispositivo igualmente inovador é o que concede a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato legitimidade para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os Tribunais de Contas. É medida do mais alto alcance e destinada a elevada repercussão no âmbito do controle externo das administrações. Aliás, essa disposição se encontra correlacionada com outra da mesma Constituição, qual seja, a que se acha contida no artigo 31, p. 3º, que manda fiquem as contas municipais, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

A Constituição do Estado da Paraíba ampliou essa disposição e determinou que as contas dos municípios permaneçam durante sessenta dias à disposição do contribuinte, na Câmara de Vereadores do lugar e no Tribunal de Contas. Em cumprimento a essa norma, o Tribunal, este ano, logo após receber as prestações de contas anuais, relativas ao exercício passado, *abriu vistas dos processos a todos os contribuintes interessados em compulsar as contas de seus municípios.*

Por fim desejo aludir a assunto momentoso e (por que não dizer?) tormentoso que tem envolvido as Câmaras Municipais e seus mem-

bros. Reporto-me à questão da fixação da remuneração dos vereadores.

Como se sabe, a matéria está disciplinada, basicamente, na Constituição Federal que, em seu artigo 29, inciso V, estatui:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

.....
.....
V – remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III e 153, p. 2º, I;

Como se vê, a questão foi posta ao crivo, unicamente, da Câmara de Vereadores, que passou a contar, entre suas competências privadas, com essa atribuição de fixar a remuneração de seus membros, guiando-se, primeiro, pela Constituição Federal e, em segundo lugar, pelo bom senso, de modo a não se exceder na quantificação pecuniária dessa remuneração.

Sabe-se que a Carta Magna em vigor ampliou de maneira significativa a autonomia dos municípios. Tal autonomia encontra-se, ali, bem-definida, de modo a não deixar dúvidas aos intérpretes e a não ensejar violações ou interferências indébitas por parte da União e dos Estados. Estes, contudo, não perderam, ainda, o velho ranço de se inmiscuir exageradamente na vida municipal, herança de muitos e muitos anos de vícios oligarcas e coronelistas. Por muitas décadas, cada Estado brasileiro editou a sua competente **Lei Orgânica dos Municípios**, através da qual disciplinava os mais minudentes aspectos da vida de seus municípios, inclusive a composição das Câmaras e fixação da remuneração de seus membros.

Em que pese o novo disciplinamento da

questão, a Constituição do Estado da Paraíba incluiu entre suas disposições de caráter transitório norma autorizando as Câmaras a, no prazo de trinta dias a contar de sua promulgação, alterar a remuneração dos respectivos vereadores. Ora, o Tribunal de Contas deste Estado, já em diversas decisões, tem negado aplicação a esse dispositivo, por considerá-lo frontalmente contrário à Constituição da República, obrigando a que os beneficiários das alterações devolvam aos cofres públicos o excesso percebido com base na inconstitucional disposição da Carta estadual.

E outro não pode ser o entendimento. Em primeiro lugar porque falece, com efeito, competência aos Estados para disciplinar tal matéria. Em segundo lugar, porque, mesmo que coubesse aos Estados dela tratar, a nossa Constituição teria, sem dúvida, ferido o texto da Lei Maior, uma vez que este manda que a remuneração seja fixada em cada legislatura para a subsequente e a Carta estadual autorizou, indevidamente, a que os vereadores da atual legislatura modificassem o que fora estabelecido pelos da legislatura anterior.

A questão poderá, ainda, trazer prejuízos outros ao Estado, já que vereadores pretendem acioná-lo, sob a alegação de que a Constituição estadual os induziu a erro, cabendo, por isso, ao Estado a responsabilidade pelo prejuízo por eles sofrido.

Creio que, a esta altura, já cansei por demais este auditório que, pacientemente, me ouviu. Espero ter dado aos que aqui se encontram uma noção daquilo em que consiste a competência dos Tribunais de Contas em relação aos municípios, dando-lhes, também, idéia do comportamento e da posição do Tribunal de Contas da Paraíba, tocante a diversos e importantes aspectos do tema aqui enfocado, comportamento e posição sedimentados ao longo de seus vinte anos de existência, voltada unicamente para o exercício consciencioso de suas atribuições constitucionais e em virtude do que tem granjeado o respeito e a admiração do povo paraibano.

(*) O Dr. Flávio Sátiro Fernandes é conselheiro do Tribunal de Contas da Paraíba.

Palestra proferida em 27 de setembro de 1991, durante 1º Congresso dos Profissionais de Controle Externo e Interno do Estado da Paraíba, em João Pessoa.