

Considerações sobre os Tribunais de Contas dos Municípios e do Município no Brasil¹

Edson Simões

Conselheiro (há 19 anos) e ex-presidente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo — TCMS (sete vezes), professor, pesquisador do Centro de Interunidade de História da Ciência (CHC-USP), colaborador da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM-STJ), membro da União Brasileira de Escritores (UBE) e da Academia Brasileira de Ciências, Artes, História e Literatura (Abrasci). Escreveu diversas obras, sendo a última *Tribunais de Contas – Controle Externo das Contas Públicas*

No Brasil, por definição, os Tribunais de Contas são incumbidos da missão constitucional de exercer o controle e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das contas públicas e, para tanto, receberam competências e foram devidamente institucionalizados².

Diante da noção de que aos Tribunais de Contas cabe o exercício do controle das contas públicas, propõe-se, nestas considerações, evidenciar as peculiaridades da atuação dos Tribunais de Contas dos Municípios e Municipais, em especial quando comparados às demais Cortes de Contas, e também um panorama sobre o surgimento e a evolução histórica dos Tribunais de Contas no mundo e o processo de criação das Cortes de Contas no Brasil.

Além disso, à luz da CF/1988: a questão da constitucionalidade da criação, pelos Estados, de Órgãos de Controle ou Conselho de Contas dos Municípios e Municipais; sob análise dialética, a relação entre o processo de conquista da autonomia municipal e a instalação e constitucionalização das Cortes de Contas como órgãos de auxílio do Poder Legislativo Municipal; os avanços e retrocessos das competências; e as atribuições das Cortes de Contas.

Acrescente-se que este artigo compre-

de informações sobre a criação, o histórico, o funcionamento, as competências, a legislação, a composição e a organização específicas de cada um dos Tribunais de Contas dos Municípios do Ceará, Bahia, Pará e Goiás e Tribunais de Contas Municipais de São Paulo e Rio de Janeiro.

Para evidenciar a distinção entre *Tribunal de Contas dos Municípios* e Tribunal de Contas Municipal, utiliza-se nestas considerações a terminologia Tribunal de Contas dos Municípios para referência aos Tribunais de Contas dos Municípios de determinado Estado e *Tribunal de Contas Municipal* quando se tratar de Tribunal de Contas específico de um Município.

Introdução – os Municípios e os Tribunais de Contas dos Municípios e Municipais – uma análise dialética

A história dos Órgãos de Controle Municipais confunde-se com a luta dos Municípios para conseguirem autonomia, visto que existiu um processo dialético na luta pela autonomia municipal.

A dialética da autonomia municipal

Explica-se a evolução da autonomia municipal na História segundo o grau de interferência do Estado nos campos político, financeiro e administrativo, o que varia de caso para caso. O Município de São Paulo, por exemplo, diferenciava-se dos demais pela capacidade de autoadministrar-se tanto no campo financeiro quanto no político.

Propõe-se o estudo da autonomia municipal mediante interpretação dialética, nos moldes de Ives de Oliveira³, como exposto a seguir:

Tese → o Município surgiu antes do Estado. Antítese → o Município tornou-se depois entidade do Estado. Síntese → 1) no plano político, o Município detém autonomia assegurada pelo governo representativo próprio; 2) no administrativo, na organiza-

ção dos serviços públicos; 3) no financeiro, quanto à regulamentação das finanças.

Notamos que o Município surgiu antes do Estado, ou seja, é uma *instituição originária*, fundamentada na evolução da humanidade.

Na medida em que o “*fator econômico*” é um dos determinantes da evolução de qualquer povo, cabe recorrer à História, mediante a indagação de causas e “fases”, e assim compreender a “realidade política e social” de hoje, a saber:

Economia de aldeia

Sob o prisma de que os homens foram coletores (retiravam tudo da natureza e caçavam de forma rudimentar) e nômades (criavam animais e plantavam como errantes), somente com o interesse de se fixarem em determinados espaços é que houve progresso.

A economia das cidades

Fruto da evolução econômica, da fixação do homem a um território, da organização de vida social e política mais permanente, a cidade tem produção voltada ao consumo local. E desse aglomerado humano, ligado também a uma ordem militar e religiosa, resultaria na criação do Município. Logo, o Município surgiu antes do Estado, o que atesta a referida “tese”.

A “antítese” corresponde ao Município como uma entidade do Estado, e depois passou a ser uma entidade derivada do poder do Estado, ficando submisso a sua tutela⁴.

Por sua vez, na vigência do Estado moderno o Município tornou-se uma entidade derivada de Estado.

A síntese do raciocínio dialético reflete a noção de que a autonomia do Município apresenta um campo de ação próprio e independente, variando de Estado para Estado, conforme suas leis, tradições e instituições políticas.

A conclusão é de que a “autonomia municipal é assegurada pelo princípio do governo local

próprio, eleito pelo sistema representativo. (...) Na área administrativa, está na organização dos serviços públicos locais. Na área financeira, efetua arrecadação de impostos e taxas e aplica sua renda”⁵.

A história evidencia que existem “normas básicas determinadas pela coexistência social através dos tempos. E dentre estas normas, está a do governo democrático representativo; a de o Estado permitir, como uma obrigação sua, os partidos políticos; a da organização dos Municípios debaixo do princípio da autonomia municipal”⁶.

O processo de luta pela conquista da autonomia municipal no Brasil – da Colônia à República

Pode-se tratar desse processo da maneira a seguir:

Fase pré-colonial (1500 – 1530)

Os portugueses instalaram feitorias para demarcar as posses para exploração do pau-brasil. Trata-se de núcleos sem relevância administrativa.

Brasil Colonial (1530 – 1822)

Ante ameaça de invasões e crise do comércio com as Índias, D. João III dividiu o território em 14 capitanias hereditárias a donatários, que deveriam cultivar cana-de-açúcar, algodão, tabaco e extrair o pau-brasil. As outorgas e atribuições eram reguladas por cartas de doação e foral (tributação sobre rendas, direitos e foros que o Capitão-Mor poderia arrecadar para si e dispor à Coroa). Em 1548 a Coroa recorre à centralização político-administrativa e cria o Governo Geral, este auxiliado pelo Ouvidor-Geral, o Provedor-Mor da fazenda, o Capitão-Mor da Costa e o Alcaide-Mor (administrava Salvador – capital), diminuindo a autonomia das capitanias. Essa estrutura se baseia nas Ordenações

Afonsinas e, depois, nas Filipinas (1603 – 1822), estabelecendo que as Municipalidades deveriam ser constituídas por um Presidente, três vereadores, dois almotacéis⁷ e um escrivão e, junto à Câmara⁸, um Juiz de Fora vitalício e dois juizes comuns, eleitos juntamente com os vereadores. Frise-se que nesse período o grau de autonomia dos Municípios oscilou, conforme os acontecimentos políticos e econômicos externos e internos: abertura dos portos às “nações amigas”; Tratado de Comércio de 1810; Brasil alçado a Reino Unido de Portugal; Revolução Francesa, culminando com o processo de luta pela Independência do Brasil, sob a liderança de D. Pedro I em 1822.

Brasil Imperial (1822 – 1889)

Convoca-se em 1823 Assembleia Constituinte para discutir anteprojeto (aristocrata-rural) da primeira Constituição, que limitava poderes e direitos do Imperador e dos portugueses. D. Pedro I dissolveu essa constituinte e outorgou a Constituição de 1824, que inicia a moldagem do Município brasileiro até que, por lei ordinária (1-10-1828), são catalogadas “todas as atribuições da novel corporação; mas – com surpresa para os que tinham lobrigado a autonomia municipal nos dispositivos constitucionais – trouxe ela para as Municipalidades a mais estrita subordinação administrativa e política aos presidentes das Províncias”⁹. Desprestigiadas politicamente, submetidas à Província e despojadas do poder judicante, as Municipalidades do Império contrastaram gritantemente com a organização anterior, do Município colonial, que desfrutava de franquias mais largas e consentâneas com suas finalidades¹⁰. Ato Adicional (Lei 16, de 12-8-1834) reformou a Constituição de 1824 e subordinou as Municipalidades às Assembleias Legislativas provinciais¹¹. A luta pela autonomia ocasionou diversas revoltas, como a da Cabanagem no Pará (1835 – 1840), Balaiada

no Maranhão (1838 – 1841), Sabinada na Bahia (1837) e Farrapos no Rio Grande do Sul (1835 – 1845).

República Velha (1889 – 1930)

Implanta-se a República mediante golpe de Estado, coordenado por militares positivistas e sob a liderança de Deodoro da Fonseca. Na área civil, coube à aristocracia do café fomentar esse ideal. A Carta de 1891 (art. 68) conferiu aos Estados o poder de conceder autonomia aos Municípios “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Nesse passo, a Carta omitiu-se quanto à autonomia do poder local, pois caberia às Constituições Estaduais cuidarem da matéria, o que resultou no centralismo político dos governadores estaduais, que costumavam intervir nas eleições municipais e até indicar quem exerceria o cargo de Prefeito¹². Com isso, as Constituições Estaduais modelaram os Municípios com maior ou menor amplitude na Administração, e as Leis Orgânicas, na mesma linha, reafirmaram esse princípio. Na prática, entre 1889 e 1930 (República Velha) não houve autonomia municipal no Brasil, predominando o centralismo e o coronelismo, transformando-se os Municípios em verdadeiros feudos políticos.

República Nova (1930 – 1985)

Inicia-se com a Revolução de 1930 sob a liderança de Getúlio Vargas. Convoca-se uma Assembleia Constituinte, tendo como principais características o Regime Federativo, dividido em Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e o sistema de Interventorias, regulamentado com eleições previstas nos Estados e Municípios. Promulga-se a nova Constituição em 1934 e, por meio do art. 13, confere-se à autonomia municipal amplitude e firmeza. Pela primeira vez, por exemplo, uma Constituição delineia as rendas pertencentes ao Município, mas isso durou pouco porque em 1937 um golpe de es-

tado dá início ao Estado Novo (1937) e corta a autonomia dos Estados, dos Municípios e as liberdades democráticas (Constituição Polaca). Prefeitos tiveram sua eletividade cassada. As Municipalidades só teriam funções deliberativas próprias, visto que as atribuições executivas incumbiam ao Prefeito nomeado pelo Governador do Estado. Todas as atribuições municipais concentravam-se nas mãos do prefeito, mas acima dele pairava o *Conselho Administrativo* estadual, órgão controlador de toda a atividade municipal. “(...) no regime de 1937, as Municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial, porque na Monarquia os interesses locais eram debatidos nas Câmaras de Vereadores e levados ao conhecimento dos Governadores ou das Assembleias Legislativas das Províncias, (...) ao passo que no sistema interventorial do Estado Novo não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do Município”¹³. O ideário democrático e de liberdade decorrente da Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945) e o apoio das Forças Armadas, estas contra o fascismo e o nazismo na Europa, ajudam na derrubada de Vargas em 29 de outubro de 1945. O General Eurico Gaspar Dutra elege-se Presidente. No novo cenário, assegura-se “autonomia política, administrativa e financeira: pela eleição do Prefeito e dos Vereadores (art. 28, I); pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas, bem como à organização dos serviços públicos locais (art. 28, II). Além das rendas exclusivas do Município, a Constituição de 1946 lhe deu participação em alguns tributos arrecadados pelo Estado e pela União”¹⁴. Quanto à “competência administrativa, a Constituição de 1946 (...) manteve o princípio dos poderes enumerados, delineando o que compete e o que é vedado à União, ao Estado e ao Município na órbita governamental em

que se entrecruzam os interesses das três entidades”¹⁵. Em 1964 há novo golpe de Estado, e os militares implantaram um governo autoritário que permaneceu até 1985, período em que a autonomia dos Estados e Municípios, no plano político, administrativo e financeiro, foi cerceada¹⁶.

Nova República (1985 – ____)

Em 1985, após eleição, morte de Tancredo Neves e posse do vice, José Sarney, vislumbra-se o processo de Redemocratização do Brasil. Em 1988, promulga-se a “Constituição Cidadã”. O Município é integrado à Federação como entidade de terceiro grau, ampliando-se sua autonomia, outorgando-lhe o poder de elaborar sua Lei Orgânica, extinguindo-se a nomeação de Prefeitos para qualquer Município, mantendo-se eleição direta para vereadores e vedando-se a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (art. 31, §4º). No plano tributário, ampliou-se a competência municipal para instituir tributos, de forma que os Municípios foram dotados de auto-organização (Lei Orgânica própria), autogoverno (eleição do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais), normativa própria (elaboração de leis municipais) e autoadministração¹⁷. Diante do fortalecimento dos Municípios, delineou-se a necessidade de criar Tribunais de Contas com a competência única de fiscalizar os Municípios, em razão do asoberbamento de vários Tribunais de Contas Estaduais em decorrência da criação de novos Municípios, além da questão da extensão territorial. Em conclusão, a Constituição de 1988 foi a mais abrangente e a que mais ampliou as atribuições e competências dos Tribunais de Contas, com o fato de ter sido a mais positiva em relação aos Municípios, avançando na direção da autonomia municipal, no tocante às competências e aos recursos e sinalizou para a descentralização do País e a desconcentração de poderes.

Os Tribunais de Contas – conceito, funções e competências

O *Vocabulário Jurídico*, De Plácido e Silva, define Tribunal de Contas: “representante ou delegado do povo, sendo colocado na posição de órgão auxiliar do Poder Legislativo tendo como finalidade coordenar e fiscalizar os negócios da Fazenda Pública, por meio do acompanhamento da execução da lei orçamentária e pelo julgamento das contas dos responsáveis pelo dinheiro ou bens públicos”.

O art. 70 da Constituição de 1988 dispõe acerca do exercício da fiscalização contábil-financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

A partir da leitura do art. 71 da Constituição Federal, depreende-se que o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, sendo este auxiliado pelo Tribunal de Contas, como explica Ives Gandra da Silva Martins¹⁸:

A espécie de representação, a que alude o inciso [XI do art. 71 da CF], é de tríplice natureza, ou seja:

- a) ao próprio órgão ou entidade, para que pare de atuar indevidamente;
- b) ao Congresso Nacional, na forma de parecer, para que decida sua hospedagem ou não;
- c) ao Poder Judiciário, para que sejam executadas suas decisões, neste caso, justificando-se a interferência da Procuradoria, para que reduza à correta formulação processual, podendo ou não deflagrar a atuação do Ministério Público.

Os Tribunais de Contas não podem ser caracterizados como cortes judicantes, em razão de sua natureza exclusivamente administrativa, como atestam Hely Lopes Meirelles¹⁹ (“o Tribunal de Contas só pode ser classificado como órgão administrativo independente de cooperação com o Poder Legislativo”) e José Cretella Júnior²⁰ (nenhuma das tarefas ou atividades do

Tribunal de Contas configura atividade jurisdicional (...). Ao contrário, as atividades do Tribunal de Contas, tipicamente administrativas (...) são (...) a apreciação das contas do chefe do Executivo”.

As decisões proferidas pelos Tribunais de Contas perfazem coisa julgada administrativa, pois, como assinala Hely Lopes Meirelles²¹, “o ato jurisdicional da Administração não deixa de ser um simples ato administrativo decisório, sem a força conclusiva do ato jurisdicional do Poder Judiciário”. E Maria Silvia Zanella Di Pietro²² complementa ao comentar sobre a natureza da decisão do Tribunal de Contas: “(...) a decisão torna-se obrigatória, não podendo ser oposta, na via administrativa, qualquer resistência ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade”.

O Tribunal de Contas surgiu, inicialmente, com a missão de controle da legalidade dos atos de natureza financeira da Administração, e passou a exercer, a partir da Constituição de 1988, a fiscalização operacional e patrimonial das entidades públicas, abrangendo, ao lado da questão da legitimidade, os aspectos de eficiência, eficácia e economicidade²³. Assim comenta Celso Bastos²⁴:

(...) a atual Constituição deu uma dimensão sem dúvida mais lata que o direito anterior às Cortes de Contas (...) um autêntico órgão de inquirição permanente, a ser cumprida quer *a priori*, quer concomitantemente, quer *a posteriori*, englobando na sua função o controle de todos os atos de expressão financeira, encarados tanto nos seus aspectos jurídicos quanto nos extra-jurídicos.

Em síntese, a função precípua das Cortes de Contas consiste em exercer *ex officio* o controle externo da execução financeiro-orçamentária sobre os três poderes do Estado. Ainda que vinculados ao Poder Legislativo, os Tribunais de Contas não se subordinam a este, gozando

de plena independência jurídico-funcional, com campo de competência disciplinado pela Constituição Federal, pelas Constituições Estaduais e pela Lei Orgânica do Município²⁵.

Além do Tribunal de Contas da União, existem no Brasil os Tribunais de Contas Estaduais, situados em cada um dos 26 Estados e no Distrito Federal, os Tribunais de Contas dos Municípios dos Estados do Ceará, Bahia, Goiás e Pará e os Tribunais de Contas Municipais dos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

Gênese e evolução dos Tribunais de Contas

Como indicado a seguir, ao longo da história foi tomando forma o controle de gastos públicos até atingir, hoje, o modelo de controle externo independente, exercido pelos Tribunais de Contas.

I – Idade Antiga (IV a.C. – 476 d.C.)

A) Oriente

a) Índia

O Código de Manu, no Livro VII, alude às finanças do Estado e à sua fiscalização, aos tributos anuais a cargo dos comissários do rei, dos inspetores que monitoravam a conduta dos funcionários e dos superintendentes reais que fiscalizavam os demais agentes.

b) China

O poder dos imperadores da China era limitado pelos seus Conselheiros e comissários e, por isso, foi criado um órgão fiscalizador liderado por um chefe ou censor. Na época de Confúcio, por exemplo, as rendas públicas não eram consideradas de uso exclusivo e privativo dos governantes.

c) Egito

Segundo os papiros do Faraó Menés I (3100

a.C.), a arrecadação tributária era controlada pelos escribas. Havia a contagem dos rebanhos de gado identificada como “A Conta” e a “Casa das Contas”, que poderia ser considerada similar aos Tribunais de Contas atuais.

B) Ocidente

a) Grécia

Em Atenas desenvolveu-se o conceito de controle em relação à fiscalização financeira (séc. V e IV a.C.), ocasião em que se criou um Conselho denominado Boulé, que fiscalizava a máquina financeira. As contas dos governantes eram fiscalizadas para que a cidade-estado não fosse lesada e, no caso de corrupção, eram obrigados ao ressarcimento. Havia duas condições de auditores de contas, os logistas e os eutinos, além de 20 assessores para a fiscalização das contas dos magistrados que administravam as finanças da cidade. Ainda que as contas fossem aprovadas pelos logistas, elas poderiam ser alvo de ação por qualquer cidadão para nova análise. Em Aristóteles (384 a.C. – 322 a.C.), traço marcante de seu pensamento é o estabelecimento de uma relação intrínseca entre a política e a ética, por isso defendeu que o mais importante era estruturar o governo por meio de suas instituições e de leis, com a finalidade de impedir que os funcionários ganhassem dinheiro ilícitamente no exercício de suas funções públicas.

b) Roma

Roma contribuiu tanto para a organização mais objetiva das finanças públicas quanto para a fiscalização das contas e a análise jurídica dos crimes contra o tesouro, fortalecendo a ideia das Cortes de Contas.

II – Idade Média (475 – 1453)

a) Inglaterra

A Magna Carta (1215) proibia o lançamento de tributos sem a autorização do Conselho do Reino e, posteriormente, sem a liberação dos Pares do Reino e dos Comuns. Havia a Corte do Exchequer, criada em 1079, que se fortaleceu no sentido de rever as contas dos gerenciadores dos direitos públicos. O texto orçamentário, em seu art. 12, rezava: “Nenhum tributo no reino será instituído sem a aprovação do Conselho dos Comuns do reino, exceto em alguns casos, como o resgate do Rei, ordenação do primeiro filho cavaleiro, o casamento da filha mais velha”.

b) França

Em 1309, criou-se a *Chambre des Comptes*, onde os funcionários do fisco apresentavam as suas contas. A partir de 1461, além de examinar e julgar as contas, ela exerceu jurisdição criminal sobre os agentes públicos.

c) Portugal

Não havia uma administração fazendária organizada em Portugal. A fiscalização do Erário era precária, efetuada por funcionários não especializados. Caso ocorresse corrupção no uso do dinheiro público, havia penalidades rigorosas, como perda de cargo, multa e até pena de morte, conforme constava das Ordenações Afonsinas, Livro II – Título 51.

III – Idade Moderna²⁶ (1453 – 1789)

a) Inglaterra

A *Appropriation Bill*, criada em 1665, consolidou o princípio da especialização orçamentária, através da qual o dinheiro liberado pelos Comuns à Coroa deveria ter um destino fixo. Eram regras de contabilidade e de sindicância parlamentar.

b) França

No governo de Henrique IV (1589 – 1693)

cria-se o Orçamento de Previsão, reformando a contabilidade pública com o objetivo de fiscalizar os agentes de tesouro e os gastos desnecessários de administração. A Assembleia dos Notáveis instituiu o Conselho da Razão para cumprir essa finalidade, mas fracassou porque a arrecadação não era centralizada num só organismo. Em 1789, com a Revolução Francesa, as Câmaras de Contas foram extintas, sendo instituído o *Bureau de Compatibilité*, uma comissão que fazia a contabilidade nacional (1791). Em 1807, Napoleão Bonaparte criou a *Cour de Comptes*, tendo o poder de fiscalizar toda a contabilidade do Estado, dos seus departamentos e principais vilas; auditava suas contas e podia considerá-las corretas ou não, decisão que se limitava ao nível contábil.

c) Portugal

As finanças públicas não foram bem controladas durante o século XVI, exceto sob o domínio espanhol (1580 – 1640), com as Ordenações Filipinas, quando atuaram os corregedores junto aos Concelhos representando o Rei. Após a queda dos espanhóis, em 1640, Dom João IV instalou o Conselho Ultramarino (1642), um Tribunal que controlava a dízima das alfândegas e das baleias, os subsídios das aguardentes, dos vinhos e dos azeites, os direitos dos escravos, as pesagens, enfim, todos os contratos assinados pelas colônias. No Brasil, a escrituração dos livros de receita e despesa, na gestão do Vice-Rei Dom Luiz de Vasconcelos de Souza (1778 – 1790), feita pela Junta da Fazenda, apresentou um grande déficit público. Durante as guerras napoleônicas (séc. XVIII), que motivaram a fuga da Família Real para o Brasil e transferência da Corte, foram tomadas medidas para o controle das finanças e da administração portuguesa na antiga colônia: esvaziamento do Conselho, sendo este substituído pelo Tribunal de Desembargo do Paço e criados o Erário Régio e o Conselho da Fazenda.

IV – Idade Contemporânea²⁷ (1789 – ____)

a) Alemanha

Frederico Guilherme I cria, em 1714, na Prússia, a Câmara Suprema de Contas, para rever as contas do funcionalismo público. Em 1876, ela passa a fiscalizar as finanças do Império e das províncias da Alsácia-Lorena, recebendo o título de Corte de Contas do Império Alemão. Incumbe-lhe, então, fiscalizar a gestão das caixas e da contabilidade da Administração e a gestão orçamentária. As decisões eram do colegiado.

b) França

A partir do século XIX, o Tribunal de Contas executa a fiscalização *a posteriori* e encaminha para apreciação do Legislativo. Julga as contas de todo agente pagador. Funciona como uma jurisdição administrativa quando há recurso de cassação perante o Conselho de Estado. Cabe-lhe, hoje, assistir o Parlamento e o governo no controle de execução das leis de finanças (art. 47 da Constituição de 1958). Atua com independência e inamovibilidade dos seus membros, que têm o *status* de magistrados. Controla as contas e a gestão do conjunto dos órgãos públicos e verifica a exatidão e a regularidade das contas do Estado, dos departamentos, das comunas, dos institutos públicos locais e de organismo de segurança social e empresas públicas. Verifica a regularidade e qualidade da gestão dos ordenadores públicos, ou seja, ministros, gestores, prefeitos e presidentes de câmara. Não realiza controle prévio.

c) Itália

Com a criação do Reino da Itália (1861), sedimentou-se a Corte de Contas por meio da Lei de 1862, que influenciou legislações de outros países. O sistema italiano teve influência francesa e suas atribuições são administrativas e ju-

risdicionais. Controla e fiscaliza todos os atos do governo, podendo usar o veto absoluto. Exerce fiscalização preventiva, em que todo ato de despesa é submetido ao Tribunal para verificar sua conformidade com a lei. Hoje se reconhece a autonomia do Tribunal, dado que exerce o controle de legalidade dos atos da administração do Estado e o controle da gestão dos organismos que se beneficiem de um concurso financeiro ordinário. Encaminha um relatório ao Parlamento sobre a gestão financeira do Estado. Exerce o controle *a priori* sobre o Executivo. Há também o controle *a posteriori* quanto à legalidade de certos atos (decretos de aprovação de trabalhos públicos), dos serviços dependentes e dos organismos subvencionados pelo Estado.

d) Bélgica

O país tornou-se independente da França em 1830, e promulgou a sua Constituição em 1831, ocasião em que consolidou a criação de uma Corte de Contas, sendo regulamentada em 1846, cujos membros eram designados temporariamente. O sistema belga utiliza o veto limitado, que apresenta caráter suspensivo, até que o Executivo apresente esclarecimentos. Não há veto absoluto, visto que fiscaliza de forma preventiva. O Tribunal analisa as contas do Estado, das regiões, das *communautes* e das províncias, a legalidade e as taxas das pensões sob responsabilidade do tesouro e de todos os organismos de utilidade pública.

e) Portugal

O art. 136 da Constituição de 1826 incumbiu ao Tesouro Público regular a administração, a arrecadação e contabilidade da Receita e Despesa da Fazenda Pública. Em 1844, foram criados o Conselho Fiscal de Contas e o Tribunal do Tesouro Público, sendo este considerado o primeiro passo para a diferenciação entre as funções de administração e as de fiscalização. Somente

em 1849 passou a existir o Tribunal de Contas, em substituição ao Conselho Fiscal de Contas, e o novo órgão, desde então e até hoje, exerce as funções de execução e fiscalização. Com a República, mantêm-se as funções administrativas, mas no governo de Oliveira Salazar teve as funções limitadas. Na ditadura (1933 a 1968), o Tribunal de Contas passa a se manifestar quando ocorre impugnação das contas ou embargo do interessado em relação à execução do acórdão, ou ainda na hipótese de divergências entre os governantes e os Tribunais das colônias. Na redemocratização Portuguesa (Revolução dos Cravos – 1974), o Tribunal de Contas transformou-se em órgão soberano em relação ao controle financeiro externo do Estado, tanto no plano técnico como no jurisdicional, conforme a Lei Constitucional n. 1/1989.

O Brasil e os Tribunais de Contas

Pode-se traçar a evolução dos Tribunais de Contas no Brasil da seguinte forma:

1826 – Projeto dos senadores Felisberto Caldeira Brandt e José Inácio Borges para a criação de Tribunal de Contas (modelo francês).

1838 – Proposta do Ministro da Fazenda, Marquês de Abrantes, de Tribunal de Contas com função judicante.

1845 – Projeto de lei do Ministro de Império e da Fazenda Manoel Alves Branco de um Tribunal de Contas com função administrativa e com poder para julgar as contas de “todos os responsáveis por contas”, podendo mandar prender os infratores (proposta rejeitada).

1857 – Proposta de Pimenta Bueno (magistrado e político) para criação de Tribunal de Contas para examinar e comparar a fidelidade das despesas com os créditos e assegurar a legalidade das contas (proposta derrubada).

1861 – Proposta de criação de Tribunal de Contas, “composto de membros vitalícios bem

remunerados”, incompatíveis com quaisquer cargos de nomeação do Executivo, “responsáveis perante o Supremo Tribunal de Justiça”, que garantiria a “economia dos dinheiros do Estado”.

1878 – O Ministro da Fazenda Gaspar Silveira Martins defende a criação de Tribunal de Contas com homens oriundos dos partidos Liberal e Conservador, para cotejarem os créditos e as despesas ordenadas pelos Ministros (proposta rejeitada).

1889 – João Alfredo, então Ministro da Fazenda do Império, propõe a criação de Tribunal de Contas para auxiliar o Parlamento, mas com a proclamação da República em 15 de novembro de 1889 a retomada das discussões deu-se com o início da República.

1890 – Criação do Tribunal de Contas da União em 7 de novembro por iniciativa de Ruy Barbosa (Decreto 966-A). Admite-se a função jurisdicional do órgão, mas o decreto não foi regulamentado. Inspirado no modelo belga (exame prévio dos atos administrativos).

1891 – Art. 89 da Constituição: cabe ao Tribunal de Contas liquidar “as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso” (o Presidente da República nomeia os membros, com aprovação do Senado; perda do cargo somente por sentença).

1892 – Regulamento 1.166: o sistema de fiscalização do Tribunal de Contas União baseia-se no exame prévio e no veto impeditivo absoluto (as decisões contra os responsáveis por dinheiro público tinham força de sentença).

1893 – Instalação do Tribunal em 17 de janeiro. Floriano Peixoto retira do TCU a competência para impugnar despesas consideradas ilegais.

1896 – Lei Orgânica do TCU (Decreto Legislativo n. 392): com base no sistema belga, destaca-se o exame prévio das contas e a função consultiva do órgão, que pode emitir parecer so-

bre abertura de crédito suplementar e extraordinário pelo Executivo.

1911 – O Decreto Legislativo n. 2.511 disciplinou as contas do Executivo: deveriam submeter-se ao Tribunal de Contas para emissão do respectivo parecer antes de serem apresentadas ao Legislativo.

1914 – Decreto n. 2.891: o TCU deve anexar à sua análise parecer do MP, e “nenhuma despesa reservada podia ser ordenada como tal, se não fosse computada na verba orçamentária que autorizasse expressamente a reserva”.

1918 – Lei Orçamentária n. 3.454: criação das Delegações do Tribunal; divisão do pessoal do Tribunal em 4 corpos distintos (deliberativo – 9 membros, os Ministros; especial – 8 auditores; instrutivo; e Ministério Público – dois titulares e dois auxiliares) e em duas Câmaras. Decreto n. 13.247: cabe à 1ª Câmara a fiscalização financeira e à 2ª, a tomada e julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e valores públicos; instalação das Delegações em todas as repartições arrecadoras e pagadoras (na Capital da República e nos Estados); eleição do Presidente por seus pares, competindo-lhe presidir as Câmaras, dispondo de voto de qualidade. Diversos Estados criaram seus Tribunais de Contas (autorizados pelo art. 89 da Constituição de 1891 a incluírem nas respectivas Constituições Estaduais).

1934 – Restabelecimento do Tribunal de Contas da União pela Constituição de 1934 (arts. 99, 100 e 102). Em síntese, manteve-se o hibridismo funcional do TCU de 1891, ou seja, oscilando entre o sistema italiano e o belga.

1937 – A nova Constituição (pós-golpe de Estado) da era Vargas, que se estendeu até 1945, instituiu novo TCU em seu art. 114, dispondo que “A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei”.

1938 – A Lei Orgânica do TCU (Decreto-Lei n. 426) restringe a ação fiscalizadora do órgão.

O sistema adotado era o francês e belga, mediante atividade fiscalizadora *a posteriori* e sem a apreciação do Parlamento, este fora fechado durante a ditadura.

1946 – Os arts. 22, 76 e 77 da nova Constituição situam os Tribunais como órgão de auxílio ao Poder Legislativo (órgão especial, externo da Administração, colegiado, independente e que exerce funções fiscalizadoras dos atos da administração financeira do Poder Executivo). Adoção do sistema misto (italiano: veto impeditivo, absoluto para os casos de recusa de registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio; belga: registro sob reserva, para os casos em que a recusa do registro tinha outro fundamento; francês: registro a posteriori e o veto suspensivo em matéria contratual, que fica entre o veto absoluto e o relativo, com registro sob reserva. Frise-se que o art. 24 da Constituição permitiu a criação, pelos Estados, de órgãos de controle de contas dos Municípios.

1967 – No regime militar, o art. 71 da Constituição dispôs que “a fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e dos sistemas de controle do Poder Executivo, instituídos por lei”. Parágrafos 1º e 2º do *caput*: apreciação das contas do Presidente da República; desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária; julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos; e emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente. Parágrafo 3º: atribui-se ao Tribunal de Contas a fiscalização das unidades administrativas dos três Poderes da União, que “deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessárias”.

1968 – Criação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

1969 – Ato Complementar n. 44: requisitos

para a criação de Tribunal de Contas Municipais (2 milhões de habitantes e renda tributária superior a 100 milhões de cruzados novos). Emenda Constitucional n. 1: segundo o art. 16, “somente poderão instituir Tribunais de Contas os municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos”; redução da competência jurisdicional dos Tribunais: o exame das contas passa a ser formal e global; supressão de atribuições da Corte de Contas quanto à análise dos atos de concessão de aposentadoria, reformas e pensões, que se restringem ao seu registro, não mais cabendo verificar a respectiva ilegalidade nem adotar providências quanto a sua regularização ou sustação, conforme dispunha o art. 73 da Constituição de 1967.

1980 – Criação do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

1988 – Ampliação das competências institucionais dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais (modelo de Ruy Barbosa) pela “Constituição Cidadã”, que restabeleceu o Estado Democrático de Direito e o exercício do Controle Externo pelo Legislativo e pelas Cortes de Contas. A Constituição de 1988 acompanhou a moderna teoria do controle externo, aumentando as prerrogativas dos Tribunais (art. 70: controle da legitimidade e da economicidade dos atos administrativos praticados pelos gestores do dinheiro público, inclusive quanto à razoabilidade, à moralidade e à eficiência dos atos). A economicidade refere-se à avaliação dos resultados obtidos em face do interesse público anunciado, ou seja, “com o mínimo de emprego de recursos e esforços, obter o máximo possível de resultados favoráveis”. Por legitimidade, tanto a conformação do ato com a lei quanto em relação ao interesse coletivo e à finalidade pública, indissociáveis de toda a atividade administrativa, discricionária ou não. Por finalidade,

ao Administrador impõe-se sua vinculação ao interesse público. Por legalidade, o sentido é de que a Administração só pode fazer o que a lei autoriza. O art. 70 da Constituição introduziu o princípio da universalidade na atividade dos Tribunais de Contas, impondo a toda e qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, o dever de prestar contas ao órgão de controle externo. Destaque-se que o art. 71, §3º, dispôs que as decisões das Cortes de Contas detêm eficácia de título executivo, quando resultem em imputação de débito ou multa, o que imprimiu maior agilidade às ações judiciais. Por sua vez, o art. 74, §2º, garante a qualquer cidadão ou entidades denunciarem quaisquer irregularidades ou ilegalidades aos Tribunais de Contas. Importante destacar que o **§ 4º do art. 31 vedou a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais**. Conclui-se que os Tribunais de Contas contribuem de forma decisiva para o exercício da cidadania, pois sua função é fiscalizar a gestão dos recursos públicos, com o fim de assegurar que estes sejam arrecadados, aplicados ou utilizados em conformidade com os princípios da legalidade, da economicidade e da eficiência, tendo em vista a satisfação do interesse público.

O surgimento dos Tribunais de Contas dos Municípios e dos Tribunais de Contas Municipais

Aspectos Gerais

Somente com a Constituição de 1988 concretizou-se o sistema tríplice de fiscalização, e os Municípios integraram a Federação com o advento do art. 1º (“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”)²⁸.

Cronologia

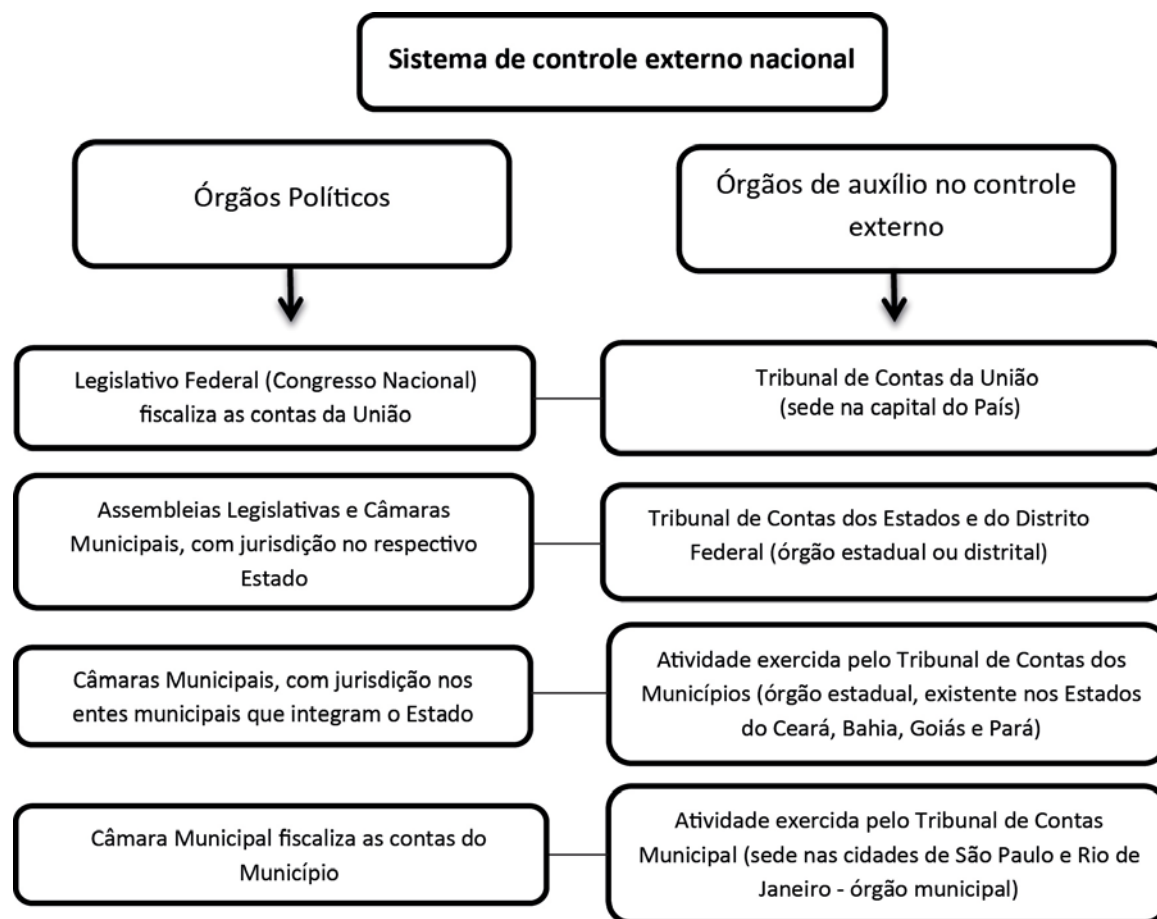
1. Conselho de Contas dos Municípios do Ceará: criado em 24 de junho de 1956.
2. Tribunal de Contas do Município de São Paulo: criado em 20 de novembro de 1968.
3. Tribunal de Contas do Município de Porto Alegre: extinto pela EC 1/69.
4. Conselho de Contas dos Municípios da Bahia: criado em 4 de fevereiro de 1971.
5. Conselho de Contas dos Municípios de Goiás: criado em 18 de novembro de 1977.
6. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro: criado em 23 de outubro de 1980.
7. Conselho de Contas dos Municípios do Pará: criado em 18 de junho de 1982.
8. Conselho de Contas dos Municípios do Maranhão: extinto pela EC 9/93²⁹ (DO 30.3.1993).
9. Conselho de Contas dos Municípios do Amazonas: extinto pela EC 15/95³⁰ (DO 16.3.1995).

No modelo atual, o sistema de controle externo é formado pelo Tribunal de Contas da União, pelos Tribunais de Contas Estaduais, pelos Tribunais de Contas dos Municípios e Tribunais de Contas Municipais. Vejamos: cada Estado da Federação tem seu próprio Tribunal, situado na capital do Estado-Membro, os Tribunais de Contas Estaduais. Por sua vez, nos Estados onde há Tribunal de Contas dos Municípios (Ceará, Bahia, Pará e Goiás), a fiscalização dos municípios fica a cargo destes. E há os Tribunais de Contas Municipais, que auxiliam no controle externo dos gastos dos referidos Municípios (somente em São Paulo e Rio de Janeiro).

Segundo o art. 75, o modelo traçado ao Tribunal de Contas da União deve transmitir-se às Cortes estaduais e municipais (à exceção do número de Conselheiros), de forma que as

Instituições de Contas das esferas estaduais e municipais também integram o sistema constitucional na consecução da fiscalização, na

guarda e na aplicação do dinheiro público³¹, visto que o sistema de controle externo nacional pode ser representado da seguinte forma:



Discussão acerca da constitucionalidade da criação dos Tribunais de Contas dos Municípios e dos Tribunais de Contas Municipais

O art. 31 da Constituição de 1988 proibiu a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas Municipais. Ocorre que houve discussão acerca da constitucionalidade dos Tribunais de Contas dos Municípios e Municipais, já existentes, na medida em que estes foram criados à época da Emenda Constitucional n. 1/69 (art. 16, §§1º a 3º), que impôs limites ao Poder Municipal para a sua

criação, visto que 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, casos estes dos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

Diante desse cenário, Ives Gandra da Silva Martins³² externou seu entendimento acerca do Tribunal de Contas dos referidos Municípios:

Tendo os Municípios de São Paulo e Rio população superior à grande maioria dos Estados Brasileiros, aos quais resta assegurado a ter o

próprio Tribunal de Contas, à evidência, por sua relevância, é que o direito pretérito – não municipal – criou-os no direito anterior e a Constituição de 88 recepcionou-os, em 5 de outubro daquele ano, guindando sua existência a princípio constitucional.

Ao encontro da posição do referido jurista há entendimento doutrinário majoritário alicerçado em decisão do STF quanto a Ação Direta de Inconstitucionalidade³³, no sentido de que não houve, pela redação da Constituição de 1988, a extinção dos Tribunais de Contas dos Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro e de que não houve vedação à criação, pelos Estados, de órgãos destinados à fiscalização dos Municípios em geral:

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, instituíam órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios, 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.

Jurisprudência sobre a criação, pelo Estado-Membro, de órgão estadual destinado a auxiliar a Câmara dos Vereadores na fiscalização das contas dos Municípios

Pode-se sistematizar a temática com a seguinte jurisprudência:

a) ADI 445/TO³⁴ – Min. Néri da Silveira.

“O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a possibilidade de os Estados-Membros criarem Tribunal de Contas destinado à fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos Municípios, tal como ocorre em diversas Unidades da Federação, onde Corte de Contas, órgão estadual especial, realiza essas atividades, à vista do art. 31, §1º, da Constituição”.

b) ADI 687 – Min. Rel. Celso de Mello.

“Irrecusável a legitimidade jurídica das normas inscritas na Carta Política do Estado do Pará no ponto em que instituíram, no âmbito daquela unidade da Federação, um Tribunal de Contas dos Municípios, considerando o que dispõe o art. 31, §1º, da Lei Fundamental uma vez que em tema de criação de órgão estadual de contas dos Municípios, inexistente qualquer restrição de ordem constitucional que afete ou possa afetar a autonomia do Estado-Membro (...)”.

c) ADI 445-TO – Min. Octavio Gallotti (alusão à ADI 154/RJ)

“A vedação contida no §4º do art. 31 da Constituição Federal só impede a criação do 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. Constitucionalidade dos Parágrafos do art. 358 da Carta Fluminense de 1989”.

d) Rp 917/CE – Rel. Min. Aliomar Baleeiro

“Não violam a Constituição Federal os arts. 2 a 31 da Constituição do Ceará, de 25.11.70, que criaram e regularam o Conselho de Contas dos Municípios. 2. O art. 16, Parágrafos 1 e 2, da Constituição Federal, prevê e autoriza a instituição de órgão, a par do Tribunal de Contas para auxiliar a este e às Câmaras Municipais no controle externo das finanças das prefeituras”.

Doutrina: constitucionalidade da existência de Tribunais de Contas dos Municípios

Cumprido elencar a seguir a doutrina de destaque:

a) Celso Ribeiro Bastos

“As Constituições Estaduais dispõem sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros (...). A situação é um pouco mais confusa com relação a estas Cortes no campo municipal. A regra genérica é a que vem prevista no art. 31, §4º, que dispõe no sentido de ser proibida a criação de Tribunais, Conselhos ou Órgãos de Contas Municipais. Acontece, entretanto, que o caput do art. 75 faz referência a Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Na verdade, o art. 31, §1º, também se refere a Tribunal de Contas do Município, assim como aos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, acrescentada a cláusula onde houver. Consagrou-se, pois, a situação estabelecida, é dizer, onde eles já existem são mantidos e constitucionalizados; onde não existem, não podem ser criados. Há, portanto, Estados que têm um Tribunal de Contas com o nome de Conselho de Contas Municipais, voltado, exclusivamente, à fiscalização dos Municípios. Esses Conselhos são, pois, mantidos. De outra parte, há apenas dois Municípios (o de São Paulo e o do Rio de Janeiro) que têm Tribunais de Contas próprios, é dizer, municipais. Ficam também mantidos e constitucionalizados.”

b) Kiyoshi Harada

“A vedação constitucional [art. 31, §4º] está dirigida aos legisladores municipais, que não mais poderão instituir *Cortes de Contas*, ressalvados os Tribunais de Contas dos Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro, criados antes do advento da Carta Política de 1988. Dessa forma, com exceção dos Municípios de São Paulo

e do Rio de Janeiro, todos os demais devem ter as suas contas fiscalizadas pelas respectivas Câmaras Municipais, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado. Nada impede, contudo, de o Estado-Membro instituir Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, para apreciar e julgar exclusivamente as contas dos Municípios integrantes de seu território.”

c) José Afonso da Silva

“(…) a Constituição reconheceu que o controle externo das Câmaras Municipais pode ser exercido com o auxílio de órgãos estaduais (Tribunal de Contas do Estado ou Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios) ou por órgãos municipais (Tribunal de Contas do Município, só nos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro, sem possibilidade de criação de outros).”

d) Ives Gandra

“(…) se o constituinte garantiu a manutenção dos Tribunais de Contas do Município, onde os houvesse – e apenas dois Municípios de dimensões nacionais o mantinham [São Paulo e Rio de Janeiro] –, por decorrência, não mais permitiu que sejam extintos, nem mesmo por Emenda Constitucional, visto que o princípio federativo da ‘ampla’ autonomia dos dois grandes Municípios – os maiores do Brasil – ficaria, senão abolido, seriamente atingido, o que representaria redução sensível de sua independência e, por decorrência, da própria capacidade de autocontrole de despesas e de autogestão, inerente às grandes unidades federativas.”

Características e diferenças entre os Tribunais de Contas do Brasil

No Brasil, há as seguintes Cortes de Contas, vinculadas ao ente público sob sua jurisdição: *Tribunal de Contas da União* (composto de 9 Ministros, propõe-se ao auxílio do Congresso

Nacional no controle externo da União); **Tribunal de Contas Estaduais** (distribuídos pelas 27 unidades federativas do País, auxiliam na fiscalização e controle externo das contas do governo estadual e municipal), com a ressalva de que nos Estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará, onde há Tribunal de Contas Estadual e Tribunal de Contas dos Municípios, a fiscalização das contas dos Municípios e dos Prefeitos são de competência destes últimos; **Tribunal de Contas Municipal** (Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro), cabendo a função de controle externo da Câmara Municipal do próprio Município.

Apesar da autonomia dos referidos órgãos fiscalizadores, não se afasta o seu dever de prestar contas: O Tribunal de Contas da União prestará contas ao Congresso Nacional; os Tribunais de Contas dos Estados prestarão contas às correspondentes Assembleias Legislativas; os Tribunais de Contas dos Municípios prestarão contas ao Tribunal de Contas Estadual, pois, apesar de atuarem como órgãos de auxílio das Câmaras Municipais, são eles órgãos estaduais.

Sobre a *diferenciação* entre o *número de Conselheiros* e sua forma de escolha, temos o seguinte: o **Tribunal de Contas da União** compõe-se de **noves Ministros** (um terço indicado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; e dois terços pelo Congresso Nacional); os **Tribunais de Contas estaduais** compõem-se de quatro Conselheiros, eleitos pela Assembleia Legislativa e de três outros nomeados pelo Chefe do Poder Executivo do Estado-Membro, visto que destes três apenas um de livre nomeação do Governador do Estado. Os outros dois serão nomeados pelo Chefe do Poder Executivo local, dentre ocupantes de cargos de Auditor do Tribunal de Contas (um) e de membro do Ministé-

rio Público junto à Corte de Contas local (um).

Quanto aos **Tribunais de Contas Municipais** (de São Paulo e Rio de Janeiro), destes não se exige que indiquem um Membro do Ministério Público para Conselheiro, visto que, por exceção, os Tribunais de Contas do Município de São Paulo e do Rio de Janeiro tiveram os seus respectivos **sistemas jurídicos de controle externo** das contas municipais **recepcionados pela Constituição Federal de 1988**, e trata-se de Cortes que não foram criadas pelos Estados, lembrando que não há Ministério Público Municipal³⁵.

No Brasil há o Tribunal de Contas da União, 26 Tribunais de Contas de Estado, um Tribunal de Contas do Distrito Federal, quatro Tribunais de Contas dos Municípios e dois Tribunais de Contas Municipais, totalizando 34 órgãos.

Os Tribunais de Contas dos Municípios e Municipais – Criação e Consolidação

Em linhas gerais, pode-se destacar assim o panorama do processo de criação e consolidação de alguns Tribunais:

a) Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará

Em 24-6-1954, criação do Conselho de Assistência Técnica aos Municípios, o que representou significativa contribuição para a consolidação da instituição municipal, mediante maior eficiência na administração, regulação e aplicação de recursos em cada Municipalidade. O referido Regimento Interno foi aprovado em janeiro de 1955. Mediante emenda à Constituição Estadual de 1947 (n. 1, de 27-5-1957), o Conselho teve suas atribuições ampliadas para auxiliar as Câmaras Municipais na fiscalização da administração financeira dos Municípios, especialmente na execução do orçamento. A Emenda Constitucional n. 1, de 25-11-1967, transformou o referido órgão em Conselho de Contas dos Municípios. E com a Emenda Constitucional n. 9, de 16-12-1992, este

passou a denominar-se Tribunal de Contas dos Municípios, sendo formado, no início, por cinco conselheiros e, depois, por nove. Hoje é dirigido por um Colegiado integrado de sete Conselheiros, três Procuradores, três auditores, 64 Cargos Comissionados e 224 servidores. A nomeação dos Conselheiros é feita pelo Governador e segue as disposições dos §§1º, incisos I, II e II, do art. 79 da Constituição Estadual. Cabe ao TCM do Ceará auxiliar as Câmaras Municipais no controle externo da Administração Municipal. A atual Lei Orgânica é a de n. 12.160 de 4-8-1993.

b) Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia

Criado em setembro de 1970, período em que se demandava acelerado processo de industrialização no Centro Industrial de Aratu e no Polo Petroquímico de Camaçari, o Conselho de Contas dos Municípios da Bahia destinou-se a auxiliar o controle externo das finanças e dos orçamentos dos municípios, subordinando-se ao Poder Executivo Estadual. Em 1985, a Emenda Constitucional Estadual n. 25 transformou o referido Conselho de Contas em Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, sendo vinculado ao Poder Legislativo e detentor de autonomia administrativa e independência funcional. Atribuições: apreciar as contas das Prefeituras e Câmaras Municipais; julgar as contas de administradores e responsáveis por dinheiros e bens públicos (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), entre outras. No plano interno, criaram-se 27 Inspetorias Regionais de Controle Externo, às quais estão jurisdicionados 417 Municípios. Compõe-se de 7 Conselheiros.

c) Tribunal de Contas dos Municípios do Pará

Criado em 1980 pela Emenda Constitucional Estadual n. 13/80 como Conselho de Contas Municipal. A correspondente Lei Orgânica, sancionada em 18 de junho de 1982, incumbiu-lhe auxiliar as Câmaras Municipais no controle ex-

terno da administração financeira e orçamentária dos Municípios. O Tribunal de Contas do Estado do Pará expediu a Resolução n. 10.033/82, na qual decidiu não mais receber as Prestações de Contas, em face da implantação do Conselho de Contas dos Municípios. Em 1986, aprovou-se o Regimento Interno. A partir da promulgação da Emenda à Constituição do Estado n. 23, em 1998, passou a se chamar Tribunal de Contas. Compõe-se de sete Conselheiros.

d) Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás

Criado em 1977, sob a denominação Conselho de Contas dos Municípios. Com o advento da Constituição Estadual, de 5 de outubro de 1989, passou a denominar-se Tribunal de Contas dos Municípios, exercendo a fiscalização financeira, orçamentária, patrimonial e operacional dos Municípios, com jurisdição no Estado de Goiás, bem como junto às demais entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional; portanto, órgão cuja função é a de auxiliar as Câmaras Municipais no controle externo da fiscalização da Administração Municipal. O Tribunal responsabiliza-se pela fiscalização de 246 Municípios goianos (Prefeituras e Câmaras Municipais), além de empresas públicas, fundações, autarquias, fundos, institutos de previdência, entre outras instituições. Compõem-se de sete Conselheiros, sendo quatro escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Governador, com aprovação da Assembleia.

e) Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Foi criado pela Lei Municipal n. 7.213, de 20-11-1968, sob a égide da Constituição de 1967, cujos arts. 106 e 107 da Constituição Paulista autorizavam a criação de Tribunais de Contas Municipais sob estas premissas: renda superior a cinco por cento da arrecadação, composto por cinco membros, estes nomeados pelo Prefeito e aprovados pela Câmara Municipal, e renda tri-

butária acima de quinhentos milhões de cruzeiros. Acrescenta-se que em 29-1-1969 editou-se o Ato Complementar n. 44 à Constituição de 1967, impondo os seguintes requisitos quanto à criação de Tribunais de Contas: densidade populacional superior a quinhentos mil habitantes e renda tributária acima de cem milhões de cruzeiros novos, devendo-se extinguir todas as Cortes de Contas municipais que não satisfizessem esses preceitos. Em 29 de outubro de 1969, a Emenda Constitucional n. 1 tornou mais rigorosa as exigências: para a instituição de Tribunais de Contas em Municípios, a população deverá ser superior a 2 milhões de habitantes e renda tributária de 500 milhões de cruzeiros novos. À época, São Paulo já preenchia os referidos requisitos. As mudanças legislativas de então foram inseridas no art. 106 da Constituição do Estado de São Paulo. Aliás, o art. 191 da referida Emenda Constitucional previa que o único Tribunal de Contas Municipal que continuaria em funcionamento seria o de São Paulo, “salvo deliberação em contrário da respectiva Câmara”. Elaborou-se o primeiro Regimento Interno em 7 de janeiro de 1974. A Constituição de 1988 (art. 31), a fim de evitar a criação injustificada de Cortes de Contas pelos Municípios, proibiu tal iniciativa ao Poder Legislativo. Competência: fiscalização e controle da receita e despesa do Município de São Paulo, com análise anterior, posterior ou concomitantemente, a emissão de parecer sobre as contas do executivo e do próprio TCM e, ainda, o julgamento das Contas do Legislativo, das empresas públicas, autarquias e sociedades de economia mista. Logo, ao analisar as contas do Chefe do Poder Executivo, o Tribunal de Contas emite parecer técnico, visto que o julgamento cabe à Câmara Municipal. Quanto aos demais casos, o Tribunal de Contas decide sobre a regularidade ou não dos gastos, portanto julga nos termos do art. 71, II, da CF. À luz da Lei Orgânica do Município de São Paulo, com-

põe-se de cinco Conselheiros, sendo dois escolhidos pelo Prefeito, com aprovação da Câmara, e três pela Câmara Municipal.

f) Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro foi a Capital da República entre 1889 e 1960. O antigo Estado do Rio de Janeiro tinha por capital Niterói e dispunha de Tribunal de Contas do Estado, criado em 1947. A transferência da Capital do Brasil para Brasília em 1960 fez surgir novo Estado, o da Guanabara (atual Cidade do Rio de Janeiro). A partir de então, as contas da cidade do Rio de Janeiro (Estado da Guanabara) são fiscalizadas pelo Tribunal de Contas do Estado da Guanabara, e não mais pelo Tribunal de Contas da União. Em 1975, constituiu-se o novo Estado do Rio de Janeiro, cuja capital passou a ser a Cidade do Rio de Janeiro. Assim, instituiu-se um único Tribunal de Contas do novo Estado do Rio de Janeiro, que auditava as contas do Governo Estadual e dos Municípios, incluindo a Capital (Cidade do Rio de Janeiro). Em 1977, criou-se a Câmara Municipal do Município do Rio de Janeiro, e a criação do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro deu-se em 1980, cuja primeira estrutura organizacional foi prevista pela Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro e com base no art. 16, §3º, da Constituição de 1967 (“Somente poderão instituir Tribunais de Contas os municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos”). O Regimento Interno foi instituído em 1983, e a Lei Orgânica do Município, sancionada em abril de 1990, explicitou nos arts. 88 a 90 a autonomia administrativa e financeira do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, sendo composto por sete Conselheiros, cabendo-lhe a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das

entidades da Administração direta e indireta. Lembre-se de que a fiscalização das contas do Governo Estadual e dos Municípios do interior do Estado é de responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Considerações finais

O corolário esperado do sistema de controle externo formado por Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas Estaduais e Tribunais de Contas Municipais é tornar a tutela e a fiscalização dos recursos públicos mais atuantes,

eficazes e mais próximas daquele para quem tal controle se destina, ou seja, a sociedade.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas dos Municípios e Municipais, que se consolidaram, contribuem para a independência e grandeza dos Municípios e constituem-se em legítimos representantes do povo no processo de fiscalização, visto que o *habitat* do cidadão é o Município, e não a Federação.

¹ Conteúdo resumido do Capítulo “Tribunais de Contas Municipais” ou Tribunais de Contas dos Municípios e Municipais, p. 29-198, volume 2, de autoria do Conselheiro Edson Simões - TCM-SP. In MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (orgs.). **Tratado de Direito Municipal**, São Paulo: Editora Quartier Latin, 2012, 2 v. (volume 1 – 644 pág. e volume 2 – 925 pág.).

² SIMÕES, Edson. Tribunal de Contas. In MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder. **Tratado de direito financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 234, v. 2.

³ **Curso de direito municipal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1958, p. 103-116.

⁴ OLIVEIRA, Ives. **Curso de direito municipal**, cit., p. 110.

⁵ OLIVEIRA, Ives. **Curso de direito municipal**, cit., p. 117.

⁶ OLIVEIRA, Ives. **Curso de direito municipal**, cit., p. 119.

⁷ Inspetor antigo de pesos e medidas que tabelava o preço dos alimentos. Fiscal da Câmara Municipal.

⁸ Atribuía-se às Câmaras a manutenção da ordem, a divulgação das deliberações da Coroa, o serviço de mediação entre a população local e o poder metropolitano, a arrematação dos contratos, a fiscalização da transmissão de herança, a abertura de inquéritos, prisões e devassas, cobrança de impostos, controle de foros e cadeias, demarcação de terras, aferição de pesos e medidas e fiscalização de vendas, açougues e matadouros.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 37.

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, cit., p. 38.

¹¹ Idem, *ibidem*.

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, cit., p. 31.

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, cit., p. 41.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, cit., p. 42.

¹⁵ Idem, *ibidem*.

¹⁶ Por exemplo, os Prefeitos das capitais e estâncias hidrominerais eram nomeados pelos seus respectivos Governadores ou, nos Municípios declarados de interesse da soberania nacional, indicados pelo Presidente da República.

¹⁷ SILVA, José Afonso da. **O município na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 7-9.

¹⁸ **Comentários à Constituição do Brasil**, v. 4, tomo 2. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 66-68.

¹⁹ **Direito administrativo brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Editora RT, 1987, p. 664

²⁰ “Natureza das decisões do Tribunal de Contas”, in ROA 166/3-4, 13-14, 16, out.-dez., 1986.

²¹ **Direito administrativo brasileiro**, cit., p. 625.

²² Coisa julgada - aplicabilidade a decisões do Tribunal de Contas da União. **Revista do TCU**, v. 27, n. 70, out.-dez., 1996, p. 23.

²³ Fonte: UFGNet, Soleis, CEDI, Câmara dos Deputados, Brasília, DF (Portaria 4/69).

²⁴ MARTINS, Ives Gandra da Silva. “Parecer n. -0671/08. Tribunal de Contas é órgão auxiliar do controle externo do Poder Legislativo e não, institucionalmente, órgão equiparado ao regime dos tribunais - Reflexões sobre sua disciplina jurídica - Opinião legal. Atuação das Cortes de Contas.” **Revista IOB de Direito Administrativo**, n. 36, dez. 2008, pp. 49-58.

²⁵ SILVA JÚNIOR, Antoniel Souza Ribeiro. **Controle das contas municipais pelos cidadãos**. Comentários ao art. 231 da Constituição Federal. Monografia. 2003. Disponível em: www.jus.uol.com.br.

²⁶ Nesse período os estados absolutistas se organizam, e a fiscalização das finanças públicas aumenta.

²⁷ Por influência da Revolução Francesa, os Tribunais de Contas passam a ter um papel definitivo na luta pela fiscalização dos governantes e pela moralização da Administração Pública em diversos países. Depois do século XIX, a discussão dos orçamentos nos Parlamentos se consolida e os pareceres das contas públicas passam a ficar a cargo das Cortes de Contas.

²⁸ Nas Constituições de 1946, 1967 e na Emenda Constitucional n. 1/69 apenas os Estados, o Distrito Federal e os Territórios constituíam a República Federativa do Brasil. Lembre-se de que a Emenda n. 1/69 (§3º do art. 16) permitiu aos Municípios a criação de Tribunais de Contas, ante o preenchimento de dois requisitos: 1) população local superior a dois milhões de habitantes; e 2) renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos.

²⁹ Trata-se de Emenda Constitucional estadual, promulgada pela Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, que dispôs sobre a referida extinção do Conselho de Contas.

³⁰ Refere-se à Emenda Constitucional em nível estadual, que foi promulgada pela Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, tendo extinguido o respectivo Conselho de Contas.

³¹ BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. TCU – Presença na história nacional. In **Prêmio Serzedelo Corrêa 1998: monografias vencedoras**. Brasília: Editora TCU, 1999, P. 245.

³² Parecer 0486-2001. As Cortes de Contas em face da Constituição Federal - Princípios Aplicáveis ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

³³ ADI 687, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 10/02/2006.

³⁴ Refere-se à Ação Direta de Inconstitucionalidade na qual o Ministro Néri da Silveira discute a criação pelos Estados de órgão destinado a auxiliar a Câmara dos Vereadores na fiscalização das contas dos Municípios.

³⁵ Para Ives Gandra, “trazer membros de outra esfera da federação, para compor os quadros diretivos dos únicos Tribunais de Contas Municipais, seria, à evidência, ferir o pacto federativo, admitindo interferência direta, que não compete aos Estados e que importa em amesquinhar o princípio da autonomia municipal”. Vide **Revista Síntese**, Responsabilidade Pública, n. 6, dez./ jan. 2012.