

Câmara Municipal e Tribunal de Contas: instrumentos para aprimoramento da gestão pública e bom uso do dinheiro público

Antônio Donato Madormo
Vereador, presidente da Câmara
Municipal de São Paulo

Devido ao fato de ter sido secretário municipal por duas vezes, nas pastas das Subprefeituras e de Governo, ressalto a importância de o Executivo ter um controle externo para fiscalização de suas contas, a fim de se buscar uma melhoria na gestão do dinheiro público bem como na oferta de melhores serviços à população. Sem essas ferramentas de controle externo, no caso paulistano, a Prefeitura perderia importantes olhos sobre seus atos e suas ações poderiam ser menos efetivas.

No regime constitucional estabelecido em 1988, está claro que os poderes Legislativo, Judiciário e Executivo não se confundem nem se subordinam, mas se harmonizam. Por tradição iniciada com a Magna Carta na Inglaterra em 1215, o Legislativo é o Poder financeiro, e a ele compete não apenas autorizar a cobrança de tributos e consentir nos gastos públicos, mas também tomar contas dos que usam do patrimônio em geral. Esse controle financeiro é exercido em decorrência do princípio republicano que fundamenta nosso sistema constitucional: uma vez que os bens, dinheiros e valores públicos são do povo, e em seu benefício devem ser aplicados.

Assim, além de legislar, a Câmara Muni-

cipal exerce a função de controle externo dos atos da Administração, atividade-fim que lhe é indispensável para a própria elaboração das leis e para o aprimoramento do serviço público: é o que se denomina controle parlamentar.

O controle dos atos da administração pública também pode ser realizado pelo próprio Executivo, por meio do controle interno de cada Poder, como no caso paulistano com a Controladoria Geral do Município, criada pela atual gestão, e pelo controle externo, que é o realizado por um Poder ou órgão constitucional estranho à Administração.

Inserem-se no controle externo o controle parlamentar exercido pela Câmara Municipal, e também o controle exercido pelo Tribunal de Contas, que auxilia a Câmara Municipal no âmbito do controle financeiro e orçamentário. A título ilustrativo, tanto consiste em controle externo uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas sobre determinadas despesas da Prefeitura, como a sustação de Decreto da Prefeitura pelo Poder Legislativo.

O controle interno consiste em um controle amplo, de legalidade e de mérito, fundado sobretudo no controle hierárquico e na autotutela administrativa, que pode resultar até mesmo a revogação e a anulação pela Administração de seus próprios atos.

O controle parlamentar, exercido pela Câmara Municipal ou por comissões parlamentares sobre atos do Executivo, é igualmente um controle amplo, de legalidade e de mérito, podendo abranger o exame da discricionariedade do ato, ou seja, a sua conveniência e oportunidade tendo em vista o interesse público. Desdobra-se em duas grandes vertentes: o controle político e o controle técnico, este último realizado com o auxílio do Tribunal de Contas.

O controle político é realizado pela Câmara Municipal diretamente, sem a intermediação de nenhum órgão ou Poder. Dentre os meca-

nismos de controle podem ser mencionados os seguintes:

- a) requisitar informações a todos os órgãos da Administração, inclusive ao Prefeito e ao Tribunal de Contas do Município, que deverão ser prestadas no prazo legal, sob pena de responsabilização;
- b) convocar Secretários Municipais e responsáveis pela administração direta e indireta, sob pena de responsabilização;
- c) criar Comissões Parlamentares de Inquérito, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, para apuração de fato determinado no interesse público e por prazo certo;
- d) fiscalizar, inclusive efetuando diligências, vistorias e levantamentos “in loco”, os atos da administração direta e indireta, em especial para verificar a regularidade, a eficiência da Administração, e para proceder verificações contábeis em livros, papéis e documentos;
- e) aprovar e autorizar determinados atos do Executivo previamente à sua realização, tais como os atos de venda ou aquisição de bens imóveis;
- f) sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou de competência legislativa delegada.

A Câmara Municipal realiza essas atividades de controle parlamentar político diretamente, sem a intermediação de nenhum órgão ou Poder. Porém, no que tange ao controle técnico, previsto nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, controle contábil, financeiro e orçamentário, a Câmara Municipal não atua isolada e diretamente, mas conta com o auxílio do Tribunal de Contas Municipal, por exigir esse controle um conhecimento especializado e um trabalho minucioso, extenso, constante e imparcial. A natureza do controle técnico é mais delimitada do que a do controle interno e a do

controle político, por restringir-se aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, não ensejando um controle do mérito do ato administrativo. Convém salientar, no entanto, que a legitimidade e economicidade, como se sabe, exigem o respeito não somente às leis, mas também aos princípios constitucionais, em especial a moralidade e proporcionalidade, não sendo o controle técnico, em decorrência, uma tarefa meramente formal.

Tal controle parlamentar financeiro e orçamentário não pode ser visto como algo extraordinário e excepcional, mas sim como algo constante e habitual. Por esse motivo, o administrador público sabe que não somente deve obedecer às leis, mas também está obrigado a prestar regularmente contas da sua administração. A sua atuação tem sempre esse duplo empenho. A Administração é a atividade daquela que não é dono nem senhor absoluto, e, por esse motivo, quem a exerce está submetido a uma detalhada prestação de contas, em especial quando se trata de administrar o patrimônio público.

O princípio da prestação de contas da Administração Pública é um princípio sensível em nosso Estado Democrático de Direito, e sua não observância pode acarretar até mesmo a intervenção no Município. E tal princípio seria uma mera formalidade se os órgãos encarregados do minucioso exame e julgamento dessas contas, a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas, não gozassem de autonomia e competência para o cumprimento dessa elevada missão, que enseja a adequada destinação do dinheiro público.

A Constituição Federal específica, em seus artigos 31 e 71, as atribuições do Tribunal de Contas do Município na sua missão de fiscalização: apreciar as contas prestadas anualmente do Chefe do Poder Executivo, mediante parecer prévio, que somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câma-

ra Municipal (inciso I, combinado com art. 31, § 2º); julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (inciso II); apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, bem como a das concessões de aposentadorias (inciso III); realizar, por iniciativa própria ou do Poder Legislativo, inspeções e auditorias em quaisquer dos Poderes (inciso IV); aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade da despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (inciso VIII); assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade (inciso IX); sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara Municipal, etc. As decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa têm eficácia de título executivo (art. 71, § 3º). Com o fim de que os Conselheiros possam desempenhar com isenção essas atribuições independentes e relevantes, a Constituição da República estende-lhes as garantias e prerrogativas próprias da magistratura.

Da análise desses dispositivos, e das importantes atribuições também estabelecidas para esse órgão de controle na Lei Orgânica do Município e na Lei de Responsabilidade Fiscal, verifica-se que, embora o Tribunal de Contas esteja inserido formalmente no Poder Legislativo, como órgão de auxílio, suas atribuições de controle externo não se resumem à mera subordinação a este Poder. Pode-se falar, em realidade, em coparticipação do Tribunal de Contas no controle externo financeiro da Administração, juntamente com a Câmara Municipal.

Destacam-se assim algumas distinções e semelhanças do controle externo da Administração, exercido pelo Tribunal de Contas e a Câmara Municipal.

Quanto ao julgamento das contas, cabe ao

Plenário da Câmara Municipal julgar as contas do Prefeito, da Mesa da Câmara Municipal e do próprio Tribunal de Contas do Município, mediante parecer prévio deste Tribunal de Contas, que somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços do Plenário (arts. 31, § 2º e 71, I, da Constituição Federal, art. 48, I, da Lei Orgânica do Município e arts. 385 e 386 do Regimento Interno da Câmara Municipal), cabendo ao Tribunal de Contas julgar as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, da administração direta, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público Municipal (art. 71, II, da Constituição Federal, e art. 48, II, da Lei Orgânica do Município).

Quanto à faculdade conferida aos órgãos de controle para sustação dos atos da Administração, o art. 71, inciso X, da Constituição Federal, prevê essa faculdade ao Tribunal de Contas, quando, após assinar prazo para a Administração adotar as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX), não restar atendido. Porém, na hipótese de não se tratar de ato, mas sim de contrato já pactuado, a competência passa a ser da Câmara Municipal, a quem cabe diretamente sustar o ajuste, solicitando ao Poder Executivo a imediata adoção das medidas cabíveis (art. 71, § 2º). Convém sublinhar que a sustação do ato ou contrato não tem o condão de invalidá-los ou reformá-los, mas apenas de impedir os seus efeitos, tendo em vista as restrições da natureza específica do controle externo técnico-financeiro e orçamentário.

Quanto ao poder geral de cautela do controle externo efetuado pelo Tribunal de Contas e da Câmara Municipal, entendo que a ambos os órgãos foi conferido implicitamente esse poder

pela Constituição Federal. A jurisprudência, desde o MS 24.510-7/DF, julgado pelo STF em 2003, tem reconhecido que o Tribunal de Contas possui legitimidade para a expedição de medida cautelar para o fim de suspender imediatamente a eficácia de atos da Administração com o fim de prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões. No MS 26.547/DF decidiu o STF que “a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais”. Tal entendimento estende-se também, evidentemente, à Câmara Municipal, órgão titular do controle externo. Não se pode deixar de assinalar, contudo, que a suspensão imediata dos atos ou contratos da Administração, sem a prévia determinação concedendo prazo para a sua regularização, é uma medida excepcional que deve ser devidamente justificada, e encontra limites. Muito recentemente, em agosto de 2016, no MS 34.357/DF, decidiu o STF a impossibilidade de determinação de medida cautelar que tornava indisponíveis bens de empresa particular contratada pela Administração, sendo cabível, no entanto, tal suspensão, quando se tratar de bens de funcionário público, como decidiu o STF na Suspensão de Segurança 4.878/RN.

Por fim, coloco que mais do que a ideia de controlar números e planilhas, o cuidado com as contas públicas é buscar eficiência e eficácia nos investimentos de Estado. É o que tanto a Câmara Municipal quanto o Tribunal de Contas do Município devem buscar. Sendo assim, temos como obrigação aprimorar a qualidade do investimento público, dando satisfações à sociedade a qual o Tesouro Municipal deve servir.