

## A ILEGALIDADE DAS AUDITORIAS EXTERNAS

RICARDO JOÃO SANTIN

Professor de Direito Administrativo da UNIJUI — Pós-graduado em Direito na UFF-RS

Após a tomada de posse dos novos eleitos em outubro/92 à testa das Prefeituras e Câmaras Municipais surge a idéia, por alguns colocada em prática, da contratação de auditorias externas para a verificação das contas da gestão anterior às expensas do erário público.

A idéia, que não é nova, tomou corpo face a grande alternância de partidos nas administrações municipais, fato verificado na maioria dos Municípios brasileiros.

Salvo melhor juízo, a despesa a ser suportada pelos cofres públicos é virtualmente ilegal e evidentemente lesiva aos interesses das coletividades, sendo nula, portanto.

A CF, em seu art. 31, § 4.º, proíbe expressamente a criação de órgãos de contas municipais, *ex vi*:

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

§ 1.º. . . .

“§ 4.º. É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou Órgãos de Contas Municipais.”

Ora, uma Auditoria Externa, nada mais é do que um Conselho particular, sem poder vinculante algum e voltada unicamente para a utilização eleitoreira e política, através da manipulação de dados com este fim. Se a Constituição Federal vedou expressamente a criação de Tribunais Municipais ou Órgãos de Contas, é lógico que também não é permitido ao administrador a realização de qualquer gasto do erário público neste sentido.

A realização de despesa com esta finalidade é contrária ao disposto na Carta Magna e fere os princípios gerais do direito Administrativo.

O jurista Pinto Ferreira, em sua obra *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva 1991, leciona: “7. Fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios se processa de duas maneiras: pelo controle interno e pelo controle externo. O controle externo é exercido pela própria Câmara Municipal. Esta somente por decisão de 2/3 de seus membros pode deixar de

acatar o parecer prévio emitido sobre as contas municipais. *O órgão competente para emitir tal parecer é o Tribunal de Contas do Estado.* O texto Constitucional refere-se ainda, a um órgão estadual ao qual eventualmente poderá ser atribuída a tarefa de emitir parecer sobre as contas municipais (art. 31, §§ 1.º e 2.º). *Foi vedada a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais”.*

E mais adiante, justifica porque não podem ser criados Tribunais Municipais de Contas, e via de consequência órgãos, conselhos e auditorias: *“Afinal os Municípios deixarão as suas contas à disposição dos contribuintes, anualmente, pelo prazo de sessenta dias (art. 31, § 3.º)”.*

Assim, se as atuais administrações municipais têm em suas mãos todas as contas e documentos do exercício 89/92, que aliás estiveram à disposição da população pelo prazo de 60 dias, detectando qualquer irregularidade, pode e deve (princípio do poder-dever) tomar as medidas cabíveis, sem a necessidade de gastos absurdos com auditorias particulares, ao revés da Constituição Federal.

E mais, a tudo isto some-se o fato de que o Tribunal de Contas do Estado, órgão criado e mantido pela população para esta finalidade, já realizou a apreciação das contas municipais neste período, fato que desautoriza qualquer despesa para realização de verificação de contas municipais. As auditorias contratadas são um *bis in idem* e somente se justificam por motivos eleitoreiros e escusos, posto que se a intenção fosse a informação sobre a situação do erário, bastava uma consulta ao Tribunal de Contas do Estado. Persistindo sem sanção a idéia de alguns administradores de contratação de tais auditorias, pode estar sendo criada uma “indústria” de fabricação de laudos e pareceres encomendados, que frente ao trabalho desenvolvido pelos Tribunais de Contas, terá duas consequências: a) se os laudos forem conflitantes entre a empresa contratada e o Tribunal de Contas, poder-se-á desacreditar este órgão que é sério e única garantia da população contra os maus administradores; b) se os laudos forem congruentes com os pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas, demonstrada estará, inequivocamente, a desnecessidade daquele gasto do dinheiro público.

E a tudo isto some-se, que os Tribunais de Contas são órgãos estatais que têm amparo constitucional, na Seção IX, arts. 70-75 da Carta Magna, tendo seus quadros funcionais preenchidos por concurso, com pessoal técnico especializado por área de atuação, e revestem-se de guardiães do erário público, com a necessária isenção para apreciação das contas municipais e emissão dos competentes pareceres.

E não se esconda a contratação das auditorias sob o manto de busca da apuração da situação da Municipalidade, pois o administrador que assume o cargo público tem o dever constitucional de tomando conhecimento de qualquer irregularidade, denunciá-la ao Tribunal de Contas, a teor do art. 74 e §§ da CF. Desta forma, deve, através dos órgãos de controle interno, apurar a situação do Município, e não tendo capacidade

para tanto, socorrer-se do órgão financiado pelo contribuinte para esta finalidade que é o Tribunal de Contas.

É o mestre José Afonso da Silva, em seu *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 1992, que ensina que a fiscalização das contas municipais deve ser realizada pela Câmara Municipal, mediante o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados: "III — função fiscalizadora, de grande relevância, tanto que é prevista na Constituição, e no Projeto, que declara que a fiscalização financeira orçamentária do Município será exercida pela Câmara Municipal, mediante o controle externo, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado".

Desta forma, vedada está a contratação de qualquer serviço que vise à apuração de contas da Municipalidade, de outra forma que não a realizada pelo Tribunal de Contas. A averiguação é realizada por este órgão estadual e não há necessidade de esbanjar-se dinheiro público com a contratação de serviços já efetuados.

Se a Constituição Federal que é a lei maior de nosso País proíbe a apreciação das contas por conselhos locais — e é ao que se assimilam as "auditorias externas" contratadas — há ilegalidade de objeto do ato administrativo que determinou a contratação da empresa para este fim. Ferido, então, o princípio da legalidade dos atos da Administração Pública, que lhe permite agir somente dentro dos parâmetros da lei, que no caso, veda a contratação (criação) de qualquer órgão de averiguação de contas a nível municipal. Da mesma forma, o princípio da finalidade dos atos administrativos resta olvidado, porque a averiguação de contas é realizada para evitar-se o desperdício do dinheiro público, mas a própria contratação se faz desnecessária face a anterior realização, gratuita, pelo Tribunal de Contas, do mesmo serviço.

Portanto, se ilegal a contratação de auditoria para controle de contas municipais, por ser vedada expressamente pela Constituição Federal, o ato, por via de consequência é lesivo ao patrimônio público e nulo. As despesas efetuadas com as eventuais contratações não são de natureza pública e deverão ser ressarcidas aos cofres públicos, ou por sanção do próprio Tribunal de Contas ou por determinação da Justiça em ações cabíveis a este fim.

#### BIBLIOGRAFIA

- BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. V. II, Saraiva, 1989.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. Saraiva, 1990.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 1992.
- PINTO FERREIRA. *Curso de Direito Constitucional*. Saraiva, 1991.
- FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários à Constituição de 1988*. V. I, Julex, 1989.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Ed. RT, 1988.
- CRETELLA Jr., José. *Curso de Direito Administrativo*. Forense, 1992.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Ed. Atlas, 1992.