MUNICÍPIO — FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA — TRIBUNAL DE CONTAS

— Na vigência da Constituição de 1946, a fiscalização financeira dos Municípios era estabelecida nas Constituições estaduais.

— A função do Tribunal de Contas, quanto às contas dos Municípios, no regime constitucional anterior, limitava-se aos aspectos de legalidade e regularidade formal.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Câmara Municipal de Itabira *versus* Tribunal de Contas do Estado
Recurso de mandado de segurança n.º 17.085 — Relator: Sr. Ministro OSVALDO TRIGUEIRO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso.

Brasília, 19 de novembro de 1968. — *Lafaiete de Andrada, Presidente* — *Osvaldo Trigueiro,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Osvaldo Trigueiro: — A Câmara Municipal de Itabira impetrou segurança ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais, contra decisão do Tribunal de Contas do Estado esclarecendo, em sua petição de fls. 2, as razões e o objetivo da postulação:

"O *ato impugnado* contra o qual vem impetrar segurança consiste em um *julgamento,* a saber, o constante do venerando acórdão unânime do nominado Tribunal de Contas do Estado coator, prolatado aos oito de fevereiro do corrente ano (8.2.65 conforme publicação no *Minas Gerais* (diário do Executivo), de sábado, treze seguinte (13.2.65), da p. 6, colunas IV e V, à p. 7, colunas I e II, decidindo pelo conhecimento e

provimento de *recurso municipal* n.º 974, originário de Itabira (doc. n.º 1).

O acórdão ora em causa teve como objeto mediato a resolução n.º 29, de 24 de maio de 1963, da Câmara Municipal impetrante, a qual aprovara, *parcialmente* apenas, as contas do recorrente, ex-Prefeito DANIEL JARDIM DE GRISOLIA, relativas ao exercício de mil novecentos e sessenta e dois (1962), e objeto imediato a reforma da mencionada Resolução, cujo valor condenatório de reposição ficou reduzido de ..... Cr$ 9.231.427,50 (nove milhões duzentos e trinta e um mil, quatrocentos e vinte e sete cruzeiros e cinqüenta centavos) à insignificantíssima quantia de ..... Cr$ 32.000 (sòmente trinta e dois contos):

O objetivo da segurança ora impetrada é o de ver restabelecida, em todo o seu vigor, validade e eficácia, a resolução n.º 29, de 24 de maio de 1963 (doc. n.º 2), mediante a qual a Câmara Municipal de Itabira, julgando as contas do ex-Prefeito apontado, relativas ao último ano de seu mandato, não as aprovou totalmente mas, antes, rejeitou-as parcialmente, e, em conseqüência, estabeleceu a obrigação, para o mesmo ex-Prefeito, de devolver aos cofres municipais, em certo prazo, aquela importância, pena de sua inscrição imediata como dívida ativa do Município.

Para êsse restabelecimento, o pedido imediato é o da *declaração de incompetência* do Tribunal de Contas, indigitado coator, para *julgar, ainda que em grau de recurso, as contas de Prefeito Municipal*, e, em conseqüência, a *declaração* de ineficácia do venerando acórdão ora em causa; e, a final, o *mandamus* dirigido ao mesmo coator para que:

a) *deixe de praticar* qualquer ato com fundamento no acórdão impugnado, notadamente a expedição de quitação ao ex-Prefeito responsável;

R b) *anule* qualquer ato já praticado com fundamento no acórdão em causa, notadamente qualquer expedição de quitação ao apontado responsável;

c) e *pratique* todos os atos complementares e destinados a eliminar os *efeitos* dos atos porventura praticados com fundamento em acórdão referido.

O alicerce do pedido de segurança é constituído pelo *direito líquido e certo*, que inequìvocamente assiste à Câmara Municipal impetrante, de ter as suas decisões, proferidas em razão de sua competência constitucional, integralmente respeitadas, em tôda a sua plenitude, e executadas, sem sujeição a qualquer outro Poder. salvo a Justiça Comum, não podendo embaraçá-las tribunais de natureza administrativa adstritos às funções de simples instância de fiscalização financeira. sem qualquer competência para qualquer espécie de julgamento das contas do Prefeito, como decorre da *autonomia municipal* consagrada pela Constituição federal vigente, assim como das normas válidas da constituição estadual de 1947." Pelo Ofício de fls. 47, o Tribunal de Contas informou o seguinte:

"1. Tenho a honra de responder o ofício n.º 2.502, de 14 de junho de 1965, em que V. Exa. solicita informações para intruir o mandado de segurança n.º 1.172, impetrado contra o Tribunal de Contas do Estado, pela Câmara Municipal de Itabira.

2. A impetrante, no item IV de sua petição, pretende a "declaração de ineficácia" do acórdão do Tribunal de Contas no Recurso municipal n.º 974, de Itabira, e que seja determinado ao coator:

a) *deixe de praticar qualquer* ato com fundamento no acórdão impugnado, notadamente a expedição de quitação ao ex-Prefeito responsável;

b) anule qualquer ato já praticado com fundamento no acórdão em causa, notadamente qualquer expedição de quitação ao apontado responsável;

c) e pratique todos os atos complementares e destinados a eliminar os *efeitos* dos atos porventura praticados com fundamentos em acórdão referido."

Parece que a impetrante não tem conhecimento da ação do Tribunal de Con-

tas. que jamais expediu provimento da quitação em favor de prefeitos municipais; assim como não o fêz em relação ao senhor DANIEL JARDIM DE GRISOLIA, ex-Prefeito de Itabira.

O Tribunal de Contas. sòmente quando solicitado pelos podêres do próprio Município, Executivo ou Legislativo, julga as contas do Prefeito, em grau de recurso. Uma vez transitado o acórdão em julgado, a Procuradoria do Tribunal remete ao Chefe do Executivo Municipal certidão do aresto para inscrição na dívida ativa do Município.

Para os fins pedidos na letra *c* do item IV da citada petição deve o mandado ser impetrado contra o atual Prefeito Municipal, único que pode dar cumprimento ao v. acórdão impugnado. Quanto às letras *a* e *b*, não tem objetivo a ordem impetrada, já que não foi e não será expedido provimento de quitação.

3. Para alcançar a segurança, por via indireta, levanta a impetrante a inconstitucionalidade do art. 37 da lei n.º 1.114. de 3.11.54 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), que diz:

"Art. 37. Em se tratando de recursos interpostos pelo Prefeito ou Vereador (Constituição, art. 41, n.º V) referentes à administração financeira, o Tribunal tomará conhecimento dos seguintes:

a) contra as decisões das Câmaras, relativas às prestações de contas do Prefeito;

b) contra atos e resoluções dos órgãos municipais, em matéria de administração financeira;

c) contra atos do Prefeito, que violem a lei orçamentária, ou outras leis municipais de ordem financeira."

Outrossim, a Lei de Organização Municipal, em seu art. 120, estabelece:

"Art. 120. Dos atos e decisões da Câmara e do Prefeito sôbre a administração financeira, caberá recurso do Prefeito ou Vereador para o Tribunal de Contas."

Como se vê, êste dispositivo, como o inquinado art. 37 transcrito, são decorrências dos itens I e V do art. 41 da Constituição estadual — *verbis*:

"Art. 41. Compete ao Tribunal de Contas além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei:

I. fiscalizar a administração financeira do Estado, municípios, autarquias e órgãos autônomos.

II ...

III ...

IV ...

V. *julgar os recursos, interpostos pelo prefeito, ou vereador*, de atos e decisões *referentes à administração financeira do município* (grifo nosso).

É perfeitamente constitucional, face à Carta estadual, os arts. 37 da Lei n.º 1.114, e 120 da Lei n.º 28. de 22.11.47.

4. A impetrante faz alarde do julgado do Supremo Tribunal Federal que declarou inconstitucional os §§ 2.º. 3.º e 4.º do art. 91 da Constituição estadual, com a redação que lhe foi dada pela Lei constitucional n.º 3, de 30 de janeiro de 1951.

A verdade é que em nada lhe aproveita o argumento, pois se acha em pleno vigor o art. 41 da Carta Magna mineira.

Além do mais, a parte julgada inconstitucional diz respeito à perda de mandato e não prestação de contas, embora, muitas vêzes, esta seja o fundamento da outra.

5. Há evidente equívoco da impetante ao invocar o art. 23 da Constituição federal, que deu ensanchas para a declaração da inconstitucionalidade dos §§ 2.º, 3.º e 4.º do art. 91 da Carta Mineira, eis que os estatutos impugnados têm sua legalidade frente ao art. 22 da Carta Magna que diz:

"Art. 22. A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas, e aos *Estados e Municípios pela forma que fôr estabelecida nas Constituições estaduais*" (grifamos).

Ora, é claro e evidente que o art.

41 da Constituição estadual se inspirou no art. 22 mencionado. E não vale o argumento, na distinção que se quer emprestar de *fiscalizar* e *julgar*, atos de administração financeira.

Como se faria a fiscalização de um ato danoso à administração financeira do Município, praticado pelo Prefeito e aprovado pela maioria da Câmara Municipal, se fôsse vedado ao vereador o direito de recurso? Como teria o Tribunal de Contas conhecimento dêsse ato? Iníqua seria a fiscalização que não pudesse julgar e aplicar sanção.

O Tribunal de Contas ao aplicar o dispositivo do art. 37 da Lei n.º 1.114 e conseqüentemente o art. 41, n.º V, da Carta Mineira, o faz estritamente dentro dos limites legais. Não intervém no Município, só julga quando provocado em recurso do Executivo ou membro (vereador) da Câmara Municipal. Além do mais, não executa seus acórdãos em relação ao Município, limitando-se, através de sua Procuradoria, à remessa de certidão de seus julgados, para que o Prefeito inscreva na dívida ativa da Comuna o *quantum* da condenação, para posterior execução.

Por outro lado, quando o provimento é para julgar boas as contas, cabe ao interessado tirar certidão neste Tribunal e se defender de possível execução.

Tanto na primeira hipótese, como na segunda, a última palavra cabe ao Judiciário, ao ser promovida a execução.

6. A digressão feita pela impetrante, ao citar a tese do Ministro CÍCERO DUMONT apresentada ao II Congresso dos Tribunais de Contas do País, é matéria de fato, de prova aceita pelo Tribunal em julgamento e que não pode ser apreciada em mandado de segurança."

A segurança foi indeferida pelo acórdão de fls. 65, que rejeitou a argüição de inconstitucionalidade do art. 37, letra *a*, da lei estadual n.º 1.114, de 3.11.54.

Do voto vencedor, a fls. 72, merecem destaque os trechos seguintes:

"A Constituição do Estado de Minas, ao cuidar da fiscalização de contas, devidas pelos administradores do Estado e dos Municípios, instituiu um Tribunal, com sede na capital do Estado e jurisdição em todo êle, deferindo-lhe, no art. 41, competência para, além de outras atribuições que leis lhe conferissem, fiscalizar a administração financeira dos municípios, e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros públicos, salvo as prestadas pelo Governador e, ainda, julgar os recursos interpostos pelo Prefeito ou Vereador, de atos e decisões referentes à administração financeira do Município.

Amparou-se o legislador constituinte mineiro no art. 22 da Lei Maior que, versando o mesmo assunto, dispôs que a administração financeira da União será fiscalizada pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas e, nos Estados, pela forma que fôr estabelecida nas Constituições estaduais.

Destarte, ficou ao arbítrio dos Estados regulamentar a fiscalização financeira própria e dos Municípios. Completando o quadro assim delineado, o Estado, dentro das atribuições que foram conferidas pela Lei Maior e pela Constituição local, votou a Lei n.º 28, de 22.11.47, organizando os Municípios, nela inscrevendo, como dever do Prefeito, prestar contas à Câmara na primeira reunião de cada ano, apresentando-as até 15 de janeiro.

Previdentemente, como não poderia deixar de ser, o legislador ordinário, orientado pelas disposições constitucionais já referidas, ao cuidar da anulação dos atos da Câmara e do Prefeito, fêz inscrever, no art. 120 daquela lei, o direito de recurso das decisões da Câmara, no que tange à administração financeira, conferindo-o ao Prefeito ou Vereador, e indicando como autoridade recursal, o Tribunal de Contas, e

mais, regulou as formalidades para a interposição do recurso.

Em 1954, o Estado de Minas, pela Lei n.º 1.114, de 3 de novembro, organizou o seu Tribunal de Contas, instituído pela Constituição. No seu contexto, art. 37, inquinado de inconstitucional, dispôs:

"Em se tratando de recursos interpostos pelo Prefeito ou Vereador (art. 41, n.º V), referentes à **administração** financeira, o Tribunal tomará conhecimento dos seguintes: *a*) contra decisões da Câmara, relativas à prestação de contas do Prefeito."

Dentro das boas normas agiu o legislador de 1954, definindo a competência do recém-criado Tribunal. Dava êle execução aos dois mandamentos constitucionais, já mencionados, pois que o federal deixara a cargo do Estado o poder de regulamentar a fiscalização financeira dos municípios.

.....

O art. 18 da Constituição federal proclama: "Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição"; e o § 1.º o completa: "Aos Estados se reservam todos os podêres que, implícita ou explìcitamente, não lhe são vedados pela Constituição".

Como matriz do sistema federativo, adotado pela República, ficou o Estado encarregado de sua própria organização, como a dos Municípios, em que se divide; para tanto, ficou autorizado, desde logo, a editar normas, tanto constitucionais, quanto ordinárias, sob a censura de que não ultrapassassem os princípios estabelecidos na Lei Maior, assim, no que tange à administração financeira dos Municípios, só não pode o Estado editar normas que contrariem a decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas.

Isso não significa que esteja o Estado privado de legislar a respeito do direito do administrador municipal em recorrer da decisão do poder competente, a Câmara de Vereadores, para um órgão, embora de natureza administrativa, mas a quem foi outorgada, semelhantemente ao que ocorre nos âmbitos federal e estadual, competência para fiscalizar as contas do Presidente e do Governador.

Essa fiscalização não compreende a arrecadação e aplicação das rendas municipais, mas, tão-sòmente, a comprovação dêsses atos.

Pretender que a Câmara Municipal esteja imune ao contrôle, e seja a exclusiva fiscalizadora da atuação do Prefeito em relação às finanças do Município, sem submissão a qualquer outro órgão, isto sim, é que estaria a ofender a Constituição federal, pois que já se viu que esta, no art. 22, manda que a administração financeira será fiscalizada, na União, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas e, nos Estados, pela forma que fôr estabelecida nas Constituições estaduais. No Estado, o Governador presta suas contas à Assembléia Legislativa, mas o Tribunal de Contas sôbre elas opina, antecipadamente.

Enquanto aquelas altas autoridades submetem suas contas à apreciação de duas entidades, Tribunal de Contas e Congresso Nacional, e Tribunal de Contas e Assembléia Legislativa, o Prefeito Municipal estaria em situação ímpar, pois suas contas seriam apresentadas, exclusivamente, à Câmara de Vereadores.

Isto é que não podia prevalecer. O Estado, no uso legítimo de seu poder constituinte, atribuiu ao Tribunal de Contas a incumbência de fiscalizar a administração financeira própria e dos Municípios, e mais, no art. 41, inciso V, incumbiu-lhe de julgar os recursos interpostos pelo Prefeito ou Vereador, de atos e decisões referentes a essa administração, e o fêz, porque previu situações como esta, na qual o Prefeito viu rejeitadas suas contas, como, também, possível é que a Câmara de Vereadores aprove as contas

do Prefeito, contra o entendimento de algum ou alguns vereadores; em ambas as oportunidades, ensejou aos interessados, Prefeito ou Vereador, oportunidade de revisão da decisão da Câmara.

Não era nem é possível que cada Município tenha o seu Tribunal de Contas; assim, o Estado, legìtimamente, conferiu ao seu próprio Tribunal o encargo de funcionar como Segunda Instância, na órbita financeira dos Municípios, podendo rever as decisões das Câmaras no tocante a prestações de contas dos Prefeitos, pois a isto estava autorizado pela própria Constituição federal.

E o art. 37 da Lei n.º 1.114, de 1954, nada mais é do que a reprodução fidelíssima do texto do art. 41, inc. V, da Constituição estadual e, como tal, não lhe pode ferir."

Da decisão do Tribunal de Justiça interpôs-se o presente recurso (fls. 83), que foi regularmente processado, e contra cujo provimento opina a douta Procuradoria-Geral da República (fls. 107), *in verbis*:

"Não reclama reforma o v. acórdão de fls. 65. Com efeito, atribuindo ao Tribunal de Contas do Estado a fiscalização da administração financeira dos municípios em grau de recurso, o art. 37, letra *a*, da Lei n.º 1.114, em consonância com igual regra da passada Constituição do Estado de Minas Gerais, bem se amoldava ao art. 22 da Constituição de 46. Assim, afastada a prejudicial de inconstitucionalidade, acertada foi a denegação da segurança, pois que direito algum amparava a Câmara Municipal impetrante, contra a impugnada decisão do Tribunal de Contas."

VOTO

O Sr. Ministro Osvaldo Trigueiro (Relator) — A Constituição de 1946 determinava, no art. 22, que a administração financeira dos Estados e Municípios fôsse fiscalizada pela forma estabelecida nas Constituições estaduais.

Cumprindo êsse mandamento, a Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 1957, atribuiu competência do Tribunal de Contas para fiscalizar a administração financeira do Estado, Municípios, autarquias e órgãos autônomos, e bem assim para julgar os recursos, interpostos pelo prefeito ou vereador, de atos e decisões referentes à administração financeira do Município (art. 41, I e III).

Assim, ao estatuir que o Tribunal de Contas tomará conhecimento de recursos contra atos e resoluções dos órgãos municipais, em matéria de administração financeira, a Lei n.º 1.114 (art. 37) limitou-se a reproduzir norma constitucional que o legislador ordinário não poderia descumprir.

Resta indagar se o art. 41 da Constituição de Minas Gerais era compatível com a Constituição Federal de 1946, particularmente em face dos preceitos que resguardavam a autonomia municipal. A discussão, já agora, seria acadêmica, porque êsses diplomas constitucionais não mais estão em vigor.

Como quer que seja, a argüição de inconstitucionalidade não me parece procedente. Para concluir-se de modo contrário, será preciso firmar-se o princípio de que, embora prevista na Constituição federal e disciplinada na Constituição do Estado, a fiscalização financeira dos Municípios sòmente poderia ser confiada a órgãos municipais. Isso, *à la longue*, equivaleria a exigir-se que cada Município criasse um Tribunal de Contas.

Penso que o julgamento dos recursos, em matéria de prestação de contas pelos órgãos da administração local, não configura ofensa à autonomia do Município. Em primeiro lugar, porque o Tribunal de Contas não tem poder de iniciativa quanto ao exercício dessa atribuição. Como é evidente, êle apenas conhece de recursos voluntàriamente interpostos pelos órgãos municipais interessados. Em segundo lugar, não pro-

cede êle à revisão de qualquer ato da administração municipal, baseado em razões de conveniência ou oportunidade. Limita-se ao exercício de função de caráter jurisdicional, que lhe permite apreciar as contas dos administradores municipais, apenas sob os aspectos de legalidade e regularidade formal.

Se fôsse válido o argumento de que o Tribunal de Contas, que é estadual, não pode julgar contas dos Municípios, em razão de sua autonomia, chegaríamos ao extremo de impedir a apreciação dos atos da administração municipal pelo Poder Judiciário, por sua integração no Govêrno do Estado. Os Tribunais de Contas, sob certos aspectos, participam da natureza de Poder Judiciário, não havendo impedimento de ordem constitucional a que suas atribuições de caráter jurisdicional se estendam à órbita da fiscalização financeira do Município.

Reportando-me ainda aos fundamentos do acórdão, nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Vítor Nunes: — Estou inteiramente de acôrdo com a fundamentação do voto do eminente Relator, pois o art. 2 da Constituição de 1946 dava ampla autoridade ao Estado em matéria de fiscalização financeira, tanto no âmbito estadual, como no municipal.

Tive ocasião de escrever, já faz muito tempo, um comentário, onde sustentei que, se o Estado atribuísse essa fiscalização a Tribunal de Contas, o exame dêste deveria ficar restrito aos aspectos de legalidade, não se estendendo à conveniência ou oportunidade. Folgo em ver que o eminente Relator também fêz essa distinção no caso presente.

Nego provimento.

EXTRATO DA ATA

RMS 17.085 — MG — Relator, Ministro Osvaldo Trigueiro. Requerente, Câmara Municipal de Itabira (Advogado, Erasmo Barros de Figueiredo Silva). Requerido, Tribunal de Contas do Estado.

Decisão: Negado provimento, unânimente.

Presidência do Sr. Ministro Lafaiete de Andrada. Presentes à sessão os Senhores Ministros Vítor Nunes, Osvaldo Trigueiro, Djaci Falcão, Barros Monteiro e o Dr. Oscar Correia Pina, Procurador-Geral da República, substituto.