CONSELHO DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS — CRIAÇÃO — EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS

— É constitucional a criação do Conselho de Contas dos Municípios, por termos de Constituição Estadual, vedada, porém, a equiparação ao Tribunal de Contas do Estado, quanto a vencimentos.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais
Representação n.º 952 — Relator: Sr. Ministro
DJACI FALCÃO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar inconstitucional, em parte, a representação.

Brasília, 21 de novembro de 1979. *Antonio Neder*, Presidente. *Djaci Falcão*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Atendendo a solicitação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o Prof. Henrique Fonseca de Araújo, digno Procurador-Geral da República, no uso da atribuição que lhe é conferida pelo art. 119, I, letra *l*, da Constituição federal, argüiu a inconstitucionalidade da Emenda nº 6, promulgada a 7 de abril de 1976, à Constituição do referido Estado.

A Emenda em causa tem a seguinte redação:

"Altera o sistema de fiscalização financeira e orçamentária do Município e cria o Conselho de Contas dos Municípios.

A Mesa da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição do Estado, promulga a seguinte Emenda ao Texto Constitucional:

Art. 1º Os arts. 168, 169, 170 e 171 da Constituição do Estado passam a ter a seguinte redação:

Art. 168 — A fiscalização financeira e orçamentária do Município será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e interno do Executivo Municipal.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Conselho de Contas dos Municípios, na forma que a lei estabelecer.

§ 2º Somente por decisão de dois terços (2/3) dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer emitido pelo Conselho de Contas dos Municípios sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente.

§ 3º Aplicam-se aos órgãos da Administração descentralizada as normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas neste artigo.

Art. 169 — O Conselho de Contas dos Municípios, com sede na Capital do Estado, compor-se-á de sete membros, que terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos membros do Tribunal de Contas do Estado e serão nomeados pelo Governador do Estado, observados o processo e os requisitos do art. 65.

§ 1º O Conselho de Contas dos Municípios terá quadro próprio de pessoal e ju-

risdição em todo o território do Estado, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 16 da Constituição federal.

§ 2º A lei disporá sobre a organização do Conselho de Contas dos Municípios.

§ 3º As contas do Conselho de Contas dos Municípios integrarão as contas do Governador do Estado e serão submetidas anualmente à apreciação da Assembléia Legislativa.

Art. 170 — Compete ao Conselho de Contas dos Municípios, além de outras atribuições conferidas em lei:

I. dar parecer prévio sobre prestação anual de contas da administração financeira do Município, exceto a dos que tiverem tribunal próprio;

II. encaminhar à Câmara Municipal o parecer sobre as contas e sugerir as medidas convenientes para a final apreciação das contas, remetendo-se cópia do mesmo ao Prefeito;

III. eleger o Presidente e os integrantes da direção;

IV. elaborar o Regimento Interno e organizar os serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos, na forma da Lei;

V. responder consultas do Prefeito e da Câmara Municipal sobre matéria financeira e orçamentária de interesse municipal;

VI. emitir parecer sobre empréstimos e operações de crédito a serem realizadas pelo município, excluída a operação de crédito para antecipação da receita, e fiscalizar a sua aplicação em qualquer dos casos.

Art. 171 — A lei orgânica do Conselho de Contas dos Municípios disporá sobre a criação de Delegacias, distribuídas pelas principais regiões do Estado, para o desempenho de suas funções junto à Câmara Municipal.

Parágrafo único. Até a implantação do Conselho de Contas dos Municípios, o Tribunal de Contas continuará a exercer as suas atribuições relativas aos municípios.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário" (fls. 4 a 6).

A solicitação do Tribunal de Contas baseia-se nas seguintes considerações:

I

"A inconstitucionalidade do art. 1º da Emenda quanto à nova redação do art. 168.

Constituem suporte jurídico do pedido os argumentos que, com a devida vênia, o requerente passa, em seguida, a alinhar:

1.1 Cumpre, de início, assinalar que, sem embargo das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, na Representação nº 846, do Estado do Rio de Janeiro (*Rev. Trimestral de Jurisprudência, 64*:5-27) e na de nº 917, do Estado do Ceará, publicada no *Diário de Justiça* de 22 de abril de 1975, p. 2 545, não se tem dúvida em admitir que outra poderá vir a ser a orientação do Excelso Pretório à luz de diferente interpretação que comportam, ao que parece, os dispositivos da Emenda a que se prende esta Representação.

Pode-se afirmar, sem ousio, que, embora em alguns tópicos possam coincidir os argumentos aqui formulados com os em que se arrimaram os votos enunciados em prol da inconstitucionalidade das normas em exame e até mesmo os que a inadmitiram, novos dados e elementos ora trazidos à colação se revestem da maior significação para mais adequado desate da controvérsia.

Aspectos cardeais, de suma importância, não foram aprofundados na análise a que se procedeu ao ensejo do exame da Representação nº 846 — RJ, pelo que se poderá verificar no curso desta petição.

1.2 Será despiciendo adentrar estudos sobre a origem e a evolução do Tribunal de Contas no Brasil, bem como sobre a diversidade dos sistemas de controle das finanças públicas em que se extrema a preferência de diversos países.

No caso brasileiro, basta acentuar que a reforma do modo de fiscalização financeira e orçamentária que vinha sendo consagrado até a Carta de 1946 se operou sob o influxo de inédita constelação de fatores ocorrentes na esfera econômica, os quais conduziram às mais atualizadas concepções a respeito do orçamento federal, que passou a refletir os objetivos programáticos e de projetos das atividades governamentais, além de seu conteúdo tradicional de classificações administrativas.

Impunha-se, para atingir tal fim, se promovesse, como se fez, a integração dos orçamentos dos órgãos da administração direta e indireta consolidando-se a conta do setor público e da economia nacional, com inclusão dos Estados e dos Municípios, como observa argutamente Fernando Bessa de Almeida, em *Rev. de Administr. Públ. 1*:103-43.

O projeto da Constituição de 1967 elaborou-se sob a inspiração dessas novas idéias no que tange à organização orçamentária e à política do Governo. Submetido à apreciação do Congresso Nacional, padeceu várias alterações, que atingiram, ao lado de outras matérias, a relativa à fiscalização financeira e orçamentária.

Em conseqüência de emendas sugeridas e aprovadas, mas sem alterar-se em substância o propósito governamental de inovar a prática do sistema tradicional de fiscalização das despesas públicas, foi introduzida a Seção VII, Da Fiscalização Financeira e Orçamentária, cap. VI, Do Poder Legislativo, na qual, pelos arts. 71 e 72, se implantou o modelo do controle externo para a fiscalização financeira e orçamentária da União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e os sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por Lei.

1.3 Manteve-se, desse modo, na linha das Constituições anteriores, a instituição do Tribunal de Contas, com as mesmas garantias e prerrogativas, imprescindíveis ao desempenho de suas funções, já agora mais fortalecidas com a criação das auditorias especializadas.

Ainda que o sistema federal adotado houvesse podido ensejar dúvida quanto à sua obrigatoriedade para os Estados, a Emenda Constitucional nº 1, Constituição vigente, reproduzindo-o, a eles se estendeu em razão dos dispositivos expressos de seus arts. 13, item IX, 16, § 3º, 122, 190, 191 e 193, parágrafo único, ao que elucida, a cobro de dúvida, o Ministro Bilac Pinto, no voto prolatado na Representação nº 846 — RJ, nestes termos:

'O confronto entre os textos constitucionais federais de 1967 e 1969 não deixa margem a dúvida de que os Estados, no que concerne a sua fiscalização orçamentária e financeira (princípio constitucional que devem observar, art. 13 *caput* e nº IV), somente se poderá realizar através de Tribunais de Contas, cujo modelo, cuja competência, número de membros, seus impedimentos e foro privativo o próprio texto federal estabelece.

'A criação de Tribunais de Contas nos Estados deixou de ser uma faculdade, uma opção, como o era na vigência do texto constitucional federal de 1967 (idem, de 1946); é hoje, pela Emenda nº 1, de 1969, um compromisso indeclinável na organização constitucional dos Estados.

'Nas Disposições Gerais e Transitórias, ainda da Emenda nº 1, vamos encontrar subsídios para essa conclusão, nas referências feitas a membros dos Tribunais de Contas dos Estados, art. 190; idem do Município de São Paulo, art. 191; idem do Distrito Federal, art. 193, parágrafo único.

'Convém esclarecer que o voto do eminente Ministro Aliomar Baleeiro na Representação nº 764, admitindo a inexistência de Tribunais de Contas nos Estados, foi proferido em 6 de março de 1968. Muito antes, portanto, da EC nº 1, de 1969' (*RTJ 64*:19-22).

1.4 Todavia, importa esclarecer que, em Minas, o controle financeiro e orçamentário do Estado e dos Municípios pelo TC remonta à Constituição Estadual de 14 de julho de 1947 (arts. 37 e 41, I, V e VIII) e se mantém na Emenda Constitucional nº 1 à Carta Estadual de 1970, arts. 59 e seg.

1.5 Ressalta, assim, claro a mais não poder, que a sistemática constitucional vigente aplicável à União, e aos Estados, destinada à fiscalização financeira e orçamentária, é no sentido de que esta se realize pelo Poder Legislativo através do controle externo com o auxílio dos Tribunais de Contas e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo.

À luz do exposto, e em face dos termos do § 1º do art. 16 da Carta Federal, objeto das dúvidas suscitadas, é curial se apure, do ponto de vista histórico, onde se encontram as raízes que inspiraram sua redação. Ao que tudo indica, a Lei nº 4 320, de 17 de março de 1974, foi que primeiro, ao tratar dos controles externo e interno em qualquer esfera da administração federal, estadual ou municipal (art. 75), usou a alternativa *ou*, de molde a permitir o seu desempenho pelo Tribunal de Contas ou órgão equivalente, *in verbis*:

'Art. 76 — O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o art. 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou *órgão equivalente.*'

E seu art. 82, no § 1º, determina:

'As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo com parecer prévio do *Tribunal de Contas ou órgão equivalente.*'

1.6 Deduz-se logicamente de ambos os textos que a *alternativa ou* só se pode compreender com seu sentido de exclusão, no pressuposto de que, onde ainda não haja Tribunal de Contas, poderá exercer o controle externo *outro órgão* já competente para a fiscalização.

Essa interpretação deflui da realidade de que, em alguns Estados, inexistiam Tribunais de Contas, mas havia outros órgãos com a atribuição de substituí-los.

Seria inacolhível, na espécie, qualquer regra de hermenêutica que levasse a outra conclusão.

Dir-se-á, porém, que a redação do § 1º do art. 16, ora questionada, não tem o mesmo sentido dos dispositivos da Lei nº 4 320, pois a disjuntiva *ou* não se refere a *órgão equivalente*, mas a órgão *estadual* a que for atribuída aquela incumbência. Onde, porém, a diferença, onde a mudança semântica da conjunção? Não há, ao que se colhe do texto, como subterfugir à ilação de que seu significado é o mesmo, sua acepção é idêntica tanto na redação da Lei nº 4 320, quanto na do dispositivo da Constituição, pois os Estatutos Magnos até 1969 não obrigavam os Estados-membros ao isoformismo atual da fiscalização financeira. Por isso, sabe-se que algumas Unidades Federadas, antes da Carta em vigor, ainda não haviam acolhido o sistema dos Tribunais de Contas, tais como a Paraíba, Sergipe e Acre. Daí a menção a *órgão estadual* no art. 16 e seus §§ 1º e 2º da Constituição federal.

1.7 Nota-se que é fácil inferir que, já havendo a incumbência da fiscalização dos municípios sido atribuída ao Tribunal de Contas, não mais se poderá deferi-la a outro órgão. E tanto mais porque a *esse órgão estadual* não se reporta a Constituição federal em nenhum outro tópico.

Daí afigurar-se mais lógico exatamente o oposto do raciocínio dos que entendem como possível a dualidade dos órgãos de fiscalização, dado que, se os Tribunais de Contas é que são instituídos obrigatoriamente para o seu exercício, de acordo com o voto do autorizado Ministro Bilac Pinto, os Estados que ainda não os houvessem criado quando da promulgação da Emenda nº 1 é que teriam de fazê-lo após sua vigência.

E para melhor esclarecê-lo, aprofunde-se a pesquisa a fim de que mais convincente-

mente se obtenha o alcance preciso do conteúdo da norma discutida. No estudo das emendas apresentadas quando da tramitação do Projeto da Constituição de 1967, deparam-se as de nºs 693-3 e 694-4, de autoria do Deputado Cunha Bueno, assim unificadas:

'A fiscalização financeira e orçamentária nos Estados será exercida com o auxílio do Tribunal de Contas local ou *órgão equivalente*, observadas, no que couber, as normas estabelecidas na seção VII do cap. VI desta Constituição.'

'Na forma que a lei local regular, o Tribunal de Contas, ou órgão equivalente, participará da fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios em que não houver um ou outro.' (*Diário do Congresso*, 6 jan. 1967. p. 90. Suplemento ao nº 1.

1.8 Vê-se, desse modo, translucidamente, da redação da emenda, que o escopo do preceito inserido na Emenda nº 1, com expressões quase idênticas e até mais perfeitas no § 1º do art. 16, foi, acima de objeção, o de impor a privatividade do controle a um dos órgãos existentes e não, como se pretende inculcar, a existência cumulativa do Tribunal de Contas e outro órgão que acaso se pudesse criar. Nada logra convelir ou abalar a força de convicção que emana do confronto feito entre os termos da Emenda supracitada e os do § 1º do art. 16 da Lei Magna atual. Interpretá-lo ou vê-lo de outro modo, a não ser com o caráter de exclusão da *alternativa ou*, é subverter todas as normas de hermenêutica ajustáveis ao seu mais perfeito entendimento. E assim, na verdade, o compreenderam os eminentes Ministros que reputaram inconstitucional a parte final do § 1º do art. 151 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com a redação dada pela Emenda nº 1, de 16 de fevereiro de 1970, no julgamento da Representação nº 846 do mesmo Estado. É o que reponta inequivocamente do bem elaborado voto proferido pelo eminente Relator Ministro Antônio Neder (*RTJ*, *64*:16-9).

1.9 A essa conclusão conduzem todos os princípios consagrados de hermenêutica, os quais se somam a fim de que se atinjam não só a vontade do legislador e ainda a *mens legis*, ambos coincidentes, de modo a permitirem se apreendam seu alcance teleológico e sua razão sistemática. Conjugam-se, no caso, a interpretação gramatical e a interpretação lógica, pela indagação, que se fez e se demonstrou, com fidelidade, do pensamento legislativo, descendo da superfície verbal ao conceito íntimo que o texto encerra e desenvolvendo-o em todas as direções possíveis, ao que preleciona Francisco Ferreira: 'Scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac potestatem' (17. Dig. 1,3). (*Interpretação e aplicação das leis. Trad.* Prof. Manuel de Andrade. p. 20).

É que não se pode ignorar a *função alternativa* da conjunção *ou*, na lição unissona dos melhores conhecedores da língua, ao que se pode respingar no *Novo Dicionário Aurélio*, Nova Fronteira: *ou* (do *latim aut.*)

'Conj. 1. Designa alternativa ou exclusão: vencer ou perecer; sim ou não; em Moraes, *Dic. da líng. port.*, ed. recopilada, v. 2: *ou*, conj. disj. e alternat. que designa que um pode substituir a outro; em Caldas Aulete, *Dicionário contemporâneo da língua portuguesa*, Delta, 1958, v. 4: *ou*, conjunção que indica alternativa; em Antenor Nascentes, *Dicionário da língua portuguesa*, s.d., Academia Brasileira de Letras: *ou*, conjunção copulativa que estabelece alternância entre duas proposições ou dois termos: "ou vai ou racha"; "ou você ou ele irá".

Igualmente o ensinam os gramáticos, tais como Celso Cunha, em *Gramática do português contemporâneo*, Ed. Bernardo Alvares, 1972, p. 392; Napoleão Mendes de Almeida, *Gramática da língua portuguesa*; Saraiva, 1962, p. 306, nº 573; Rocha Lima,

Gramática normativa da língua portuguesa, José Olympio, p. 161, todos eles perfilhando a mesma conceituação das conjunções alternativas idênticas a esta de Rocha Lima:

'3. Alternativas. *Relacionam pensamentos que se excluem.*

O tipo é *ou*, que pode repetir-se, ou não, antes de todos os elementos coordenados.'

E assim já era no latim *aut*, segundo elucida Francisco Torrinha, Prof. da Univ. do Porto, em seu *Dicionário latim-português*, 1942:

'*Aut* 1, ou, *Obs.* a) serve para distinguir dois objetos ou idéias, que se excluem mutuamente.'

A essa análise gramatical acresce a de natureza lógica em face da inexistência no *corpus* de princípios da Carta Constitucional de nenhuma menção do *órgão estadual* aludido no § 1º de seu art. 16, como reiteradas vezes são apontados os Tribunais de Contas, bem como os seus membros, conforme já patenteado. Promana, portanto, da função gramatical da alternativa *ou* empregada no texto, o raciocínio lógico da exclusão do *órgão estadual*, quando o § 1º do art. 168, objeto da emenda, da Constituição do Estado (Emenda nº 1) estatui:

'Art. 168 —

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.'

E essa referência ao Tribunal de Contas repete-se no seu § 2º.

Ocorre, ainda, que, tratando a Constituição da fiscalização financeira dos municípios e já havendo sido ela atribuída ao Tribunal de Contas, não mais existe a incumbência de fazê-lo prevista na frase alternativa *'ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência'*, eis que já foi absorvida pela Corte de Contas. E se esta preexiste ao outro *órgão* estadual, resulta inconstitucional a sua criação, além de inútil, como será demonstrado. E até porque, segundo se percebe, a expressão do futuro do subjuntivo *'a que for atribuída essa incumbência'* pressupõe que o órgão *estadual* já tenha sido instituído a fim de que lhe fosse ela atribuída como exatamente ocorreu com o Tribunal de Contas.

Essa a *voluntas legislatoris* que reponta da emenda Cunha Bueno, já citada, ao estabelecer:

'Na forma que a lei local regular, o Tribunal de Contas, ou *órgão equivalente, participará da fiscalização financeira ou orçamentária dos Municípios em que não houver um ou outro.*'

Aí se revela de modo nítido que *o futuro do subjuntivo simples houver um ou outro*, na sua correlação com o *futuro do presente participará*, deixa claro que o *órgão equivalente* já deve haver sido instituído, vale dizer *participará* onde *houver* (e não onde deva ser criado) *um* ou *outro*.

Nem se diga desvaliosa a observação feita quanto ao tempo do verbo, pois, precisamente a esse propósito divergiram Rui Barbosa e Carneiro Ribeiro em torno da redação do art. 324 do Projeto do Código Civil Brasileiro, o qual estava assim vazado:

'O mútuo consentimento dos cônjuges, se *forem* casados *há* mais de dois anos.'

Rui profligou a descorrelação dos tempos do verbo com esta nota:

'*Forem* está no futuro; *há* no presente. Será legítima esta combinação? Eu diria: havendo mais de dois anos de casados.' E ainda: 'O *há* não significa uma ação *contemporânea* do futuro ou a ela posterior. Refere-se ao decurso de um *prazo anterior* a esse futuro' (Separata das *Pandectas Brasileiras*. 2. tir. Réplica n. 157. p. 124-25; e ainda nº 318, p. 248).

Comentando o excerto acima, Arthur de Almeida Torres deste modo se pronuncia:

'Somos de parecer que foi de grande oportunidade a emenda de Rui, como judiciosa fora também a sua argumentação.' (*Comentários à polêmica entre Rui Barbo-*

sa e Carneiro Ribeiro, Companhia Editora Nacional, 1959. p. 76. n. 25).

Como ressai do debate e é regra gramatical, o futuro do subjuntivo simples indica eventualidade no futuro (Cunha, Celso. *Gramática do português contemporâneo.* Ed. Bernardo Álvares, 1972. p. 324. n. 5). Daí o entendimento de que o legislador constituinte, ao usar as expressões *'órgão estadual a que for atribuída essa incumbência',* quis significar que o *órgão estadual* deveria estar em atividade para receber a incumbência, e não que viesse a ser criado para esse fim.

Por isso mesmo, deve o intérprete sempre buscar a finalidade da lei, o seu objetivo, para que se realize plenamente o direito que vise. É comum afirmar-se que na lei não se presumem frases ou palavras supérfluas, o que, como norma de boa hermenêutica, não constitui motivo impediente de que seu intérprete lhes dê o sentido mais consentâneo com o que pretende disciplinar, ainda que as retifique ou as julgue inconciliáveis com outros textos, pois defeituosas e incorretas as há e não poucas em quase todos os diplomas jurídicos. Esse o magistério de abalizados mestres de hermenêutica, tais como Black, Escorel e tantos outros, citados por Alípio Silveira (*Hermenêutica no direito brasileiro,* Ed. Rev. dos Tribunais. v. 1. p. 23 e 28).

Em face, portanto, da compreensão gramatical, lógica e teleológica do dispositivo examinado, impõe-se seja acolhida a argüição de inconstitucionalidade do art. 1º e §§ 1º, 2º e 3º da Emenda impugnada.

1.10 Robustece essa conclusão a análise sistemática do preceito citado. Inserido como está no cap. III, da Organização dos Estados e Municípios, o qual estabelece os princípios de organização dos Estados e dos Municípios, é imperioso seja articulado com os demais ordenamentos constitucionais que tratam do sistema de fiscalização financeira da União e dos Estados. Por isso há de se harmonizar com seu próprio § 3º e com o que estipulam os arts. 13 e seus incisos IV, IX, e 15, II, letra *a.* É que esses dispositivos fazem menção explícita ao dever da elaboração do orçamento e ainda da fiscalização financeira e orçamentária, aos direitos e impedimentos dos membros dos Tribunais de Contas, com a limitação a sete de seu número, à criação de Tribunais de Contas nos Municípios com população superior a 2 milhões de habitantes e renda tributária acima de 500 milhões de cruzeiros, além de obrigar à prestação de contas e publicação de balancetes nos prazos fixados em lei. Torna-se, como se vê, manifesto que o órgão criado pela Constituição para a fiscalização financeira nos Estados-membros são os Tribunais de Contas, de acordo, aliás, com os argumentos trazidos à baila pelo eminente Ministro Bilac Pinto, no tópico transcrito de seu voto na Representação nº 846 — RJ. Destarte, se o sistema de controle das finanças públicas adotado por nossa Lei Maior para a União, para os Estados e para os Municípios (art. 16 § 3º e 191), de modo expresso, são os Tribunais de Contas, como se há de eximir à simetria de sua aplicação também aos municípios? A exceção aberta no § 1º do seu art. 16 para os Estados que não houvessem ainda instalado suas Cortes de Contas não poderá vir a transformar-se em regra geral contra as disposições imperativas do Estatuto Magno. Revelar-se-ia erma de qualquer elemento de lógica jurídica a decisão que levasse a entendimento contrário. Os textos constitucionais que disciplinam a matéria passariam a ser inóquos e ineficazes se interpretados de acordo com o teor da emenda aqui considerada a eles ofensiva. Estaria, nesse caso, violada a sistemática inovadora da fiscalização orçamentária no que concerne aos municípios.

Na mesma linha desse pensamento tem sido a orientação do Tribunal de Contas da União, consoante se verifica dos julgados proferidos em casos de apreciação de

contas do município de Itaperuna, Estado do Rio, e de consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Ipiaú, na Bahia, ambos com base em pareceres do ex-Procurador daquela Alta Corte de Contas, atual Ministro Luiz Octávio Galloti (*DO* 14 dez. 1970 e 22 mar. 1971).

II

Inconstitucionalidade do § 3º do art. 1º da Emenda

2.1 Cumpre ainda assinalar que também padece de injuridicidade o § 3º do art. 1º da Emenda, de vez que a atribuição do julgamento de contas das entidades da administração indireta já foi deferida aos Tribunais de Contas, por força do que prescrevem os arts. 7º e 8º da Lei federal nº 6 223, de 14 de julho de 1975, a qual dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional, e dá outras providências (*DO*, 5 jul. 1975).

Decorre, de conseguinte, a impossibilidade jurídica de aplicação do § 3º do art. 1º da Emenda, sujeita ao postulado da hierarquia das leis.

Por mais esses fundamentos, merece recebida a presente Representação quanto à injuridicidade constitucional do art. 1º na parte relativa à mudança do art. 168 da Constituição do Estado.

III

A inconstitucionalidade quanto à alteração do art. 169

3.1 A alteração do art. 169 da Emenda contravém frontalmente ao parágrafo único do art. 98, bem assim aos arts. 108, § 1º e 13, IX da Carta Federal. É que a vinculação e equiparação de vencimentos e a fixação do número de seus integrantes nele estabelecidos não toam com a proibição dos citados dispositivos constitucionais. Na verdade, se o Conselho de Contas dos Municípios é órgão apenas de fiscalização financeira e orçamentária, não podem seus componentes vir a perceber os vencimentos dos membros do Tribunal de Contas nem a eles ser equiparados, de vez que totalmente diferente quantitativa e qualitativamente são as atribuições do Tribunal à luz das normas soberanas. A vinculação proposta eleva-os à categoria de juízes, o que é defeso pelo art. 13, IX, que veda se aumente no Estado o número de membros dos Tribunais, excepcionada a hipótese do § 3º do art. 16. Admiti-lo seria convir na criação de dois Tribunais de Contas no Estado, de natureza e competência diversas, mas iguais em remuneração, direitos, vantagens, prerrogativas e impedimentos de seus membros, o que conflita com o espírito e os preceitos da Carta Federal. É que o Tribunal de Contas se instituiu como órgão independente, embora colaborador dos Poderes Legislativo e Executivo, no plano federal e estadual, nos precisos termos do art. 72, combinado com o art. 115 da Lei Maior e art. 67 da Constituição do Estado. Não pertence o Tribunal a nenhum dos Três Poderes e, dotado de irrestrita autonomia, é investido de competência para fiscalizá-los, conforme prescrevem o art. 70 no seu § 1º e, especificamente, nos seus §§ 3º e 4º da Constituição federal e art. 61 e §§ da Constituição estadual, com todos os direitos e garantias em ambas asseguradas.

3.2 Ressalta, portanto, meridianamente, a diversidade de competência entre o Tribunal de Contas e o Conselho de Contas dos Municípios: enquanto o Tribunal fiscaliza *as unidades administrativas dos Três Poderes*, além de auxiliar o Legislativo e o Executivo, o Conselho de Contas dos Municípios objetiva exercer a fiscalização financeira em *unidades administrativas e territoriais*, que gozem de relativa autonomia, mas ligadas ao Poder Executivo.

Nos municípios, como é sabido e ressabido, inexistem *poderes*, senão apenas funções executivas e legislativas. Não se pode equiparar nem vincular o menor ao maior, órgãos de expressão funcional tão díspares e desiguais quanto às suas finalidades, estrutura e dimensão constitucional.

3.3 Perfilhando a distinção apontada, a Lei Complementar nº 3, de 28 de dezembro de 1972, que contém a Organização Municipal do Estado de Minas Gerais, assim define o município, depois de se referir a seu território:

'Art. 1º O território do Estado de Minas Gerais divide-se *administrativamente* em Municípios.

Parágrafo Único. Os Municípios dividem-se em Distritos e estes, quando necessário, em Subdistritos.

Art. 2º Os municípios são *unidades* territoriais com autonomia assegurada pela Constituição federal, e organização e delimitação baseadas nos preceitos desta Lei Complementar.

Art. 28 — O Governo do Município é exercido pela Câmara Municipal, em sua *função deliberativa*, e pelo Prefeito, em sua *função executiva*.'

Logo, as atribuições do Conselho de Contas dos Municípios ficariam restritas a simples auditorias contábeis de unidades administrativas vinculadas ao Poder Executivo, eis que sua reduzida autonomia, destituída dos Poderes da União e do Estado, não lhes propicia maior qualificação funcional.

Essa a lição dos estudiosos do problema, qual Hely Lopes Meirelles:

'Muito se fala de Poderes Municipais equivalentes aos Poderes de Estado — Executivo, Legislativo e Judiciário — atribuídos constitucionalmente à União e aos Estados-membros. Não acolhemos tal doutrina, por não lobrigarmos nos órgãos municipais, ou nas suas atribuições, características de Poder de Estado. Dispõe o município, tão-somente, de órgãos executivo e legislativo, restritos ao âmbito local. Tais órgãos não se elevam absolutamente à categoria de Poder, no seu exato sentido jurídico-constitucional' (*Dir. municipal bras.* Ed. Rev. dos Tribunais. v. 1, p. 76).

Igualmente, acentuam Cristiano Martins, em *Direito Público Municipal*, Ed. Mantiqueira, 1952, p. 218-9; Afonso Arinos de Melo Franco, em *Curso de direito constitucional brasileiro*, Ed. Rev. Forense, v. 1, Teoria geral, p. 142, no qual afirma:

'Assim, a autarquia indica uma atividade normativa. Eis porque, mesmo nos Estados Federais, há entes territoriais (como os municípios brasileiros) que supõem extensão ou tradição e podem ser considerados autônomos, porque, na verdade, *são entes autárquicos*.'

Ainda que possa desmerecer guarida o entendimento do mestre Afonso Arinos, na parte final do trecho invocado, é irrecusável a compreensão geral de que, no Município, não há o exercício dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Resulta, pois, como remate das considerações formuladas, que o Conselho de Contas dos Municípios não se pode vincular nem equiparar, para nenhum efeito, ao Tribunal de Contas.

3.4 Acresce, ademais, a essa argumentação, a de que as exceções ao art. 98, parágrafo único, do Estatuto Maior, são as constantes de seus arts. 72, § 3º, 28, § 2º e 44, § 4º, havendo sido suprimida a do art. 39, parágrafo único, da Carta de 1967. Afora os casos aí previstos, e por não ser facultado aos Estados-membros exercerem senão poderes constituintes derivados, ao que prelecionam os doutores, não há de prosperar juridicamente a extensão aos integrantes do Conselho Municipal de Contas dos direitos e vantagens dos Juízes do Tribunal de Contas. Do contrário, acolhê-la como não-ofensiva dos mandamentos constitucionais levaria a equipará-los aos Desembargadores dos Tribunais de Justiça, conclusão, sobre iníqua, absurda de marca

maior. Fulminado de morte, em conseqüência, se acha o art. 1º da Emenda na parte em que propõe a alteração do art. 169 por vício de inconstitucionalidade irremitente.

Afinando com esse entendimento, após o julgamento pelo Excelso Pretório da Representação nº 846 — RJ, é que o Governador Floriano Faria Lima, pelo Decreto-lei nº 278, de 5 de setembro de 1975 (*DO*, 8 set. 1975), criou os cargos do Conselho de Contas dos Municípios do Estado, sem *vincular*, para nenhum efeito, seus Conselheiros aos do Tribunal de Contas, como igualmente o fez a Constituição do Estado do Acre quanto ao Auditor-Geral previsto no art. 88 e §§ de sua Constituição.

E é de relevância salientar que as atribuições do Auditor-Geral abrangem a fiscalização financeira e orçamentária da administração *direta e indireta do Estado e dos Municípios*. Nem por isso se estabeleceu qualquer norma de vinculação ou equiparação aos Desembargadores do Tribunal de Justiça. E seria possível fazê-lo? Sobressai claro que não, eis que sua competência de Auditoria-Geral é de natureza contábil e não pode assumir a expressão dos Tribunais de Contas, como não podem os Conselhos de Contas dos Municípios, que são apenas circunscrições administrativas do Poder Executivo.

IV

As limitações existentes para a fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios

4.1 Em virtude das restrições impostas aos municípios no que concerne à aplicação do Fundo de Participação dos Municípios, no art. 25, II, § 1º, da Constituição federal, e com a imposição nele fixada de que será regulada pelo Tribunal de Contas da União, ainda menos se justifica a criação de outro instituto para a fiscalização dos demais recursos considerados próprios. E tanto mais porque, paralelamente a essa determinação, a Lei federal nº 6 233, de 14 de julho de 1975, atribuiu expressamente aos Tribunais de Contas dos Estados o encargo do exame das contas das entidades da administração indireta, pouco restando, desse modo, para as atividades dos Conselhos de Contas dos Municípios A propósito da dependência da maioria das comunas brasileiras da cota tributária do Fundo de Participação, acentua Ana Maria Brasileiro:

'Enquanto nos municípios mais prósperos a cota referente ao ICM constitui-se na maior fonte de riqueza local, nos menos desenvolvidos é o Fundo de Participação que praticamente sustenta o município. Essas duas parcelas, somadas, são responsáveis, no Nordeste — onde mais de um terço dos municípios brasileiros se localizam — por percentagens que oscilam entre 65 e 80% da receita. No Sul, o mesmo padrão observa-se (de 62 a 80%), exceção feita às cidades maiores, onde a dependência financeira, embora elevada, é um pouco menor.'

E mais:

'Os *insumos* de recursos estão, portanto, sendo providos em sua maior parte pelos outros sistemas políticos maiores e o seu fornecimento sujeito a ser interrompido caso o município não cumpra com as regulamentações baixadas pelo Tribunal de Contas da União.' *(O Município como sistema político.* Fundação Getulio Vargas, 1973. p. 42-3).

É de assinalar que a maioria dos municípios mineiros não refoge aos dados supra-indicados, eis que, em verdade, numerosos deles somente sobrevivem em função dos Tributos recolhidos da União (Doc. anexo nº 3).

Bem examinados os argumentos ora apresentados em face da realidade do Estado na sua divisão administrativa, força é concluir que o instituto de fiscalização que se pretende criar, afora sua inconstitucio-

nalidade maior de qualquer dúvida, virá a ser altamente oneroso para o Estado.

É que, promulgada a Emenda Constitucional nº 1, a 1 de outubro de 1970, à Constituição estadual de 13 de maio de 1967, para logo o Tribunal de Contas providenciou a reestruturação de seus serviços a fim de procurar atender aos novos encargos que lhe foram impostos. E quando votada a Lei Complementar nº 3, de 28 de dezembro de 1972, que contém a Organização Municipal, foram nela introduzidos os arts. 132-145, que regularam a fiscalização financeira e orçamentária dos municípios, dando maior amplitude às funções do Tribunal. Como, agora, buscar sacrificar o erário público estadual com outro órgão para o mesmo fim, novo quadro de pessoal não devidamente preparado e com riscos maiores no retardamento do estudo das prestações de contas municipais? Nenhuma justificativa real há capaz de convencer da necessidade da iniciativa tomada pela Assembléia Legislativa.

4.2 De feito, enquanto o Conselho de Contas dos Municípios, se mantido, importa sobrecarregar com pesados ônus, sem real proveito, os cofres dos Estados, sua supressão, ao contrário, poderá beneficiá-los onde já funcionem, pois seus servidores poderão passar a integrar o quadro de pessoal dos Tribunais de Contas.

O reconhecimento da inconstitucionalidade propugnada não implica nenhum sacrifício aos Estados e a aceitação de sua juridicidade conduz a despesas praticamente sem resultados devidamente comprovados.

4.3 E ainda: o alegado atraso dos Tribunais na apreciação das contas municipais e demais atos de sua competência não se deve ao número de seus Conselheiros ou Juízes, mas, sobretudo, à carência não somente de pessoal técnico e especializado no campo da contabilidade pública como também à impossibilidade de os Estados, até então, poderem competir com o mercado de trabalho dessa natureza na órbita das atividades privadas.

Aparelhem-se convenientemente os Tribunais de Contas de pessoal qualificado, atendam-se a suas necessidades quanto a esse aspecto, que nenhum retardamento se verificará no cumprimento de suas atribuições.

Para a tarefa de fiscalização dos municípios, com as Cortes de Contas devidamente organizadas, apenas dois ou três de seus membros lograrão manter seus serviços atualizados, em três sessões semanais.

O problema maior não é, no caso, o do número de Juízes, senão, e principalmente, o das dificuldades de formação de quadros técnicos. Daí caber frisar que a criação do Conselho de Contas dos Municípios, em Minas, é ato de sério e desnecessário gravame aos cofres públicos, sem nenhuma perspectiva de aceleramento do ritmo de produção do órgão. Complete-se, como se tem pleiteado e não conseguido, o quadro de técnicos do Tribunal de Contas, como se deu em São Paulo, e não mais se invocará o argumento de acúmulo de serviço e demora nas soluções finais.

Daí impor-se ao Tribunal o dever de envidar todo empenho a fim de evitar que se concretize, em prejuízo dos interesses do Estado, a providência em curso para a implantação de outro órgão de fiscalização financeira apenas para os municípios.

V

O Poder de Emendar do Poder Legislativo dos Estados-membros

5.1 Consagrada na Constituição mineira atual a norma da fiscalização financeira e orçamentária dos municípios pelo Tribunal de Contas (arts. 168, 169, 170 e 171), *ex-vi* do art. 200 da Carta Federal de 1969, te-

ria ainda a Assembléia poder para a Emenda votada?

Não se nega, é evidente, a faculdade que tem o Poder Legislativo dos Estados-membros de alterar, por emendas, o texto de suas Constituições, conforme prevêem os dispositivos próprios (arts. 38, I, 39, I e II, §§ 2º, 3º e 4º).

É de se duvidar, porém, se não encontrará o Poder Legislativo estadual restrição impeditiva para fazê-lo em face dos termos do art. 200 da Carta de 1969, quando determina que 'suas disposições ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados.'

5.2 Ora, não conflitando qualquer emenda com os preceitos maiores, não sofre contestação o poder de emendar.

Questionável, todavia, se torna quando o escopo da emenda contraria os mandamentos constitucionais.

No caso, entende-se que, se o art. 16, § 1º, da Carta Federal estabeleceu 'que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas' e a Constituição do Estado o cumpriu, inserindo o preceito nos seus arts. 168 a 171, não mais poderia ele ser objeto da Emenda nº 6, ora em debate, eis que entra em contraste com ordenamento do art. 200 supracitado, *o qual a ela se incorporou automaticamente.*

5.3 A matéria suscitada foi objeto de fecunda controvérsia no Supremo Tribunal Federal, quando da decisão proferida na Representação nº 753 — SP, publicada na *RTJ*, out. 1968, *46*:465-70, na qual as divergências se feriram em torno da aplicação do art. 188 da Lei Maior de 1967.

No caso da Emenda nº 6, objeto da presente Representação, abre-se azo a discussões mais profundas pelo aspecto de *automaticidade da incorporação dos princípios da Carta de 1969 ao direito constitucional legislado dos Estados.* Após haver adotado o critério do controle externo das Câmaras Municipais com o auxílio do Tribunal de Contas, o constituinte mineiro incorporou à Constituição estadual o mandamento da Lei *Mater* e não mais lhe é facultado modificá-lo.

VI

A inconstitucionalidade do art. 1º da Emenda no que tange à alteração dos arts. 170 e 171

6.1 Acolhida a argüição de inconstitucionalidade do art. 1º, quanto à nova redação dada aos arts. 168 e 169, resulta, *ipso facto,* prejudicada e destituída de eficácia a modificação dos arts. 170 e 171, a cujo respeito descabe qualquer comentário, dado que seus efeitos decorrem da manutenção, como juridicamente válida, da alteração dos artigos anteriores." (fls. 7 a 25).

Após as informações prestadas pela Assembléia Legislativa do Estado (fls. 40 a 75), a Procuradoria-Geral da República emitiu pronunciamento em que diz, textualmente:

'4. A Representação dirige-se, fundamentalmente, contra a criação do Conselho de Contas dos Municípios. O Supremo Tribunal examinou tal questão nas RP 846, Relator Ministro Antônio Neder, *RTJ*, *67*:5 e RP 917, Relator Ministro Aliomar Baleeiro, *RTJ*, *77*:361, sendo nesta última repelida, por maioria, a inconstitucionalidade pretendida.

5. Preliminarmente, tendo em vista a modificação da composição do Tribunal, não nos parece pertinente a invocada aplicação do art. 97 do Regimento Interno, feita pelo Representado a fls. 41.

6. No mérito, permitimo-nos reportar aos argumentos expostos pelo Eminente Ministro Bilac Pinto na Rp. 846 e transcrever alguns trechos dos mesmos:

'Estou em que a Constituição de 1969, diferentemente das anteriores, incluiu entre os princípios constitucionais que os Estados devem observar a criação do Tribunal de Contas (art. 13, IX).

Ao lado dessa regra, outra foi inscrita na lei fundamental: a de que ao Estado ficou assegurada a opção de atribuir a função de auxiliar o controle externo das Câmaras Municipais, ou ao Tribunal de Contas, ou a órgão para esse fim criado.'

7. Retomando, adiante, a consideração inicial, salienta o seu voto:

'De fato, a criação de Tribunais de Contas pelos Estados deixou de ser uma faculdade para se tornar um imperativo, por força da EC nº 1, de 1969, ao texto federal de 1967.

No art. 13, IX, ao enumerar os princípios constitucionais que os Estados deviam observar, entre outros, na Constituição estadual, a Emenda nº 1, de 1969, alude aos Tribunais de Contas dos Estados, limita o número de seus membros a sete e manda aplicar-lhes, no que couber, o disposto no art. 114, itens I a III (vedação de exercício de certas atividades dos juízes; idem, recebimento de vantagens).

Esta referência não constou do texto federal de 1967 (art. 13); por igual, as alusões feitas aos Tribunais de Contas dos Estados, no art. 16, foram uma inovação; no art. 122, nº 1, *b*, se dá aos Tribunais Federais de Recursos a competência originária para processar e julgar 'os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal'; a Constituição de 1967 era omissa a respeito (art. 117).

O confronto entre os textos constitucionais federais de 1967 e 1969 não deixa margem a dúvida de que os Estados, no que concerne à fiscalização orçamentária e financeira (princípio constitucional) que devem observar (art. 13 *caput* e nº IV), esta somente se poderá realizar através de Tribunais de Contas, cujo modelo, cuja competência, número de membros, seus impedimentos e foro privativo o próprio texto federal estabelece.

A criação de Tribunais de Contas nos Estados deixou de ser uma faculdade, uma opção, como o era na vigência do texto constitucional federal de 1967 (idem, de 1946); é hoje, pela Emenda nº 1, de 1969, um compromisso indeclinável, na organização constitucional dos Estados.'

8. Ao depois acrescenta:

'Se assim é hoje, por força da Emenda nº 1, de 1969, em relação à fiscalização financeira e orçamentária dos Estados, o mesmo não acontece no que se refere à dos Municípios.

Aí também a EC nº 1, de 1969, no art. 16, inovou em relação ao texto federal de 1967; não havia, no art. 16 desta última, alusão a Tribunais de Contas nem a órgão estadual, que funcionasse como auxiliar da Câmara Municipal, em se tratando de controle externo.

A exegese que conclui pela concentração da competência cumulativa e exclusiva, no Tribunal de Contas do Estado, dos controles das atividades mencionadas, quer vinculadas à Administração estadual quer à municipal, torna gratuito, inócuo e sem objeto o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 16, quando prevê a instituição, por lei estadual, de um órgão, que não o Tribunal de Contas.'

9. Igualmente relevantes são os fundamentos do Eminente Ministro Moreira Alves em seu parecer como Procurador-Geral e adotados integralmente pelo acórdão proferido na Rp. 917.

10. Ultrapassado o exame principal, isto é, a constitucionalidade da criação do Conselho de Contas dos Municípios, temos que também não procedem as argüições em relação aos demais dispositivos da Emenda, como adiante se verá.

11. Quanto ao § 3º do art. 168, que prevê a aplicação aos órgãos da administração descentralizada dos Municípios das normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas em relação à Administração Direta dos Municípios, nenhuma a inconstitucionalidade em face dos arts. 7º e 8º da Lei federal nº 6 223/75. Primeiramente, porque a inconstitucionali-

dade, como a própria denominação esclarece, fixa-se em torno da Constituição federal e, ao depois, porque o art. 7º da Lei nº 6 223/75 fala em 'Tribunal de Contas competente', o qual, logicamente, no caso dos Municípios do Estado de Minas Gerais, é o Conselho de Contas. A lei federal não precisava descer a minúcias de designações específicas, mesmo porque ela foi baixada em regulamentação à Constituição federal.

12. Quanto ao art. 169, que prevê para os membros do Conselho de Contas dos Municípios as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos membros do Tribunal de Contas do Estado, trata-se de simplesmente estabelecer plenas condições de independência para o órgão em frente ao Governo Estadual e aos Governos Municipais sujeitos à sua jurisdição, como bem salientou o Eminente Ministro Bilac Pinto na Rp. 846. A previsão constitucional do § 1º do art. 16 quanto ao 'órgão estadual' para o auxílio ao controle externo da Câmara Municipal induz, senão quanto aos vencimentos, pelo menos em relação às demais garantias, prerrogativas e impedimentos atribuídos aos membros do Tribunal de Contas do Estado. Quanto aos vencimentos, onde possivelmente reside a maior carga de insatisfação, parece-nos que a matéria é de conveniência interna do Estado, de conformidade com os elementos de fato apropriados ao mesmo. Se não está obrigado a conceder os mesmos vencimentos, também não está obrigado a conceder vencimentos menores. A matéria não possui correlação com a vedação constitucional de equiparação de vencimentos.

13. Em conclusão e permitindo-nos ainda reportar ao restante da fundamentação da Representada, somos pela improcedência da Representação" (fls. 112 a 116).

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para os senhores ministros (art. 177 do Regimento Interno).

Brasília, em 28 de abril de 1978. *Djaci Falcão,* Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator): Esta representação cuida de matéria já debatida perante a Corte, ou seja, a constitucionalidade, ou não, no âmbito do Estado-membro, de órgão para o controle externo das contas municipais, não obstante a existência de Tribunais de Contas (ver Representações nºs 846, do Rio de Janeiro, relatada pelo eminente Ministro Antonio Neder, e 917, do Ceará, de que foi Relator o eminente e saudoso Ministro Aliomar Baleeiro, in *RTJ*, 67:5 a 27 e *RTJ*, 77:361 a 370).

Em ambas, integrei a corrente cujo entendimento não veio a prevalecer, e em que figuraram os eminentes Ministros Antônio Neder, Oswaldo Trigueiro, Barros Monteiro e Thompson Flores (na Rp. 846), e Xavier de Albuquerque, Antonio Neder e Thompson Flores (na Rp. 917).

Filiei-me à corrente segundo a qual o § 1º do art. 16 da Constituição federal não autoriza ao Estado o poder de atribuir a outro órgão, que não o seu Tribunal de Contas, quando existente, a função de auxiliar as Câmaras Municipais na fiscalização financeira e orçamentária. Acompanhei o douto voto do eminente Ministro Antonio Neder, que, após se valer das interpretações gramatical, lógica e sistemática da regra inserida no § 1º do art. 16 da Constituição, concluiu acolhendo a tese suscitada na representação, no sentido de que "a referida norma constitucional só admite um único órgão estadual de controle externo para auxiliar a Assembléia Legislativa no que respeita à fiscalização orçamentária e financeira do Estado-membro, e, cumulativamente, para auxiliar cada Câmara Municipal no que respeita às Contas do respectivo Município (respeitado, é óbvio, a exceção do § 3º do citado art. 16)". Outrossim, somente no Estado em

que não haja Tribunal de Contas é dado criar outro órgão com as suas funções.

Acontece que na Representação nº 917, julgada em sessão plenária de 16 de abril de 1975, com a presença de 10 juízes do Tribunal, prevaleceu o voto do eminente Ministro Aliomar Baleeiro, que foi acompanhado pelos eminentes Ministros Eloy da Rocha, Bilac Pinto, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu e Cordeiro Guerra.

Tenho para mim que, nesta altura, após os dois julgados anteriormente referidos, nos quais ficou admitida a legitimidade da criação do Conselho de Contas dos Municípios, não é de bom alvitre reabrir a questão, mesmo à vista da presença de novos ministros que passaram a compor o Tribunal. Por isso, adoto o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, vazado nos seguintes termos, em sua parte fundamental:

"6. No mérito, permitimo-nos reportar aos argumentos expostos pelo Eminente Ministro Bilac Pinto na Rp. 846 e transcrever alguns trechos dos mesmos:

'Estou em que a Constituição de 1969, diferentemente das anteriores, incluiu entre os princípios constitucionais que os Estados devem observar a criação do Tribunal de Contas (art. 13, IX).

Ao lado dessa regra, outra foi inscrita na lei fundamental: a de que ao Estado ficou assegurada a opção de atribuir a função de auxiliar o controle externo das Câmaras Municipais, ou ao Tribunal de Contas, ou a órgão para esse fim criado.'

7. Retomando, adiante, a consideração inicial, salienta o seu voto:

'De fato, a criação de Tribunais de Contas pelos Estados deixou de ser uma faculdade para se tornar um imperativo, por força da EC nº 1, de 1969, ao texto federal de 1967.

No art. 13, IX, ao enumerar os princípios constitucionais que os Estados deviam observar, entre outros, na Constituição estadual, a Emenda nº 1, de 1969, alude aos Tribunais de Contas dos Estados, limita o número de seus membros a sete e manda aplicar-lhes, no que couber, o disposto no art. 114, itens I a III (vedação de exercício de certas atividades dos juízes; idem, recebimento de vantagens).

Esta referência não constou do texto federal de 1967 (art. 13); por igual, as alusões feitas aos Tribunais de Contas dos Estados, no art. 16, foram uma inovação; no art. 122, I, *b*, se dá aos Tribunais Federais de Recursos a competência originária para processar e julgar 'os membros dos Tribuais de Contas dos Estados e do Distrito Federal'; a Constituição de 1967 era omissa a respeito (art. 117).

O confronto entre os textos constitucionais federais de 1967 e 1969 não deixa margem a dúvida de que os Estados, no que concerne à fiscalização orçamentária e financeira (princípio constitucional) que devem observar (art. 13 *caput* e nº IV), esta somente se poderá realizar através de Tribunais de Contas, cujo modelo, cuja competência, número de membros, seus impedimentos e foro privativo o próprio texto federal estabelece.

A criação de Tribunais de Contas nos Estados deixou de ser uma faculdade, uma opção, como o era na vigência do texto constitucional federal de 1967 (item de 1946); é hoje, pela Emenda nº 1, de 1969, um compromisso indeclinável, na organização constitucional dos Estados.'

8. Ao depois acrescenta:

'Se assim é hoje, por força da Emenda nº 1, de 1969, em relação à fiscalização financeira e orçamentária dos Estados, o mesmo não acontece no que se refere à dos Municípios.

Aí também a EC nº 1, de 1969, no art. 16, inovou em relação ao texto federal de 1967; não havia, no art. 16 desta última, alusão a Tribunais de Contas nem a órgão estadual, que funcionasse como auxiliar da Câmara Municipal, em se tratando de controle externo.

A exegese que conclui pela concentração da competência cumulativa e exclusiva, no Tribunal de Contas do Estado, dos controles das atividades mencionadas, quer vinculadas à Administração estadual quer à municipal, torna gratuito, inócuo e sem objeto o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 16, quando prevê a instituição, por lei estadual, de um órgão, que não o Tribunal de Contas.'

9. Igualmente relevantes são os fundamentos do Eminente Ministro Moreira Alves em seu parecer como Procurador-Geral e adotados integralmente pelo acórdão proferido na Rp. 917" (fls. 112 a 115).

Acrescento que, comentando o referido § 1º do art. 16, escreve o Prof. Manoel Gonçalves Ferreira:

"A Emenda nº 1 faz do Tribunal de Contas estadual órgão auxiliar da Câmara Municipal no tocante ao controle externo das contas municipais. A solução, embora prática, reduz a majestade dos Tribunais de Contas estaduais. É, talvez, para evitar melindres que a Constituição admite que o Estado crie órgão especial para tal finalidade, ou seja, auxiliar a fiscalização das Câmaras municipais sobre as contas locais. Tal solução, porém, não tem por si a economia" (*Comentários à Constituição Brasileira*. 2. ed. v. 1, arts. 1º a 45).

A meu ver, a modificação introduzida com a EC 1/69 por certo teve por objetivo primacial evitar a sobrecarga dos Tribunais de Contas Estaduais. Observo, no entanto, que a criação desse órgão especial, sem que se estabeleçam pressupostos objetivos de caráter limitativo, propicia o inconveniente do aumento indevido de despesas públicas. Esse tema escapa, sem dúvida, ao controle jurisdicional. Está a merecer, sim, uma melhor disciplinação legislativa.

Tenho como constitucional o § 1º do art. 168 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

No que tange ao § 3º do art. 168 da Constituição, nos termos da Emenda nº 6/76, também não vejo inconstitucionalidade. Reza o art. 168:

"A fiscalização financeira e orçamentária do Município será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e interno do Executivo Municipal."

Dispõe o mencionado parágrafo:

"§ 3º Aplicam-se aos órgãos da administração descentralizada as normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas neste artigo."

Sustenta-se "que a atribuição do julgamento de contas das entidades da administração indireta já foi deferida aos Tribunais de Contas, por força do que prescrevem os arts. 7º e 8º da Lei federal nº 6 223, de 14 de julho de 1975, a qual dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional, e dá outras providências".

Daí decorreria a impossibilidade jurídica de aplicação do § 3º do art. 1º da Emenda.

Sem dúvida, a inconstitucionalidade há de ser colocada em face de preceito constitucional. Ademais, segundo observa o parecer do Procurador-Geral da República: "o art. 7º da Lei nº 6 223/75 fala de 'Tribunal de Contas competente', o qual, logicamente, no caso dos Municípios do Estado de Minas Gerais, *é o Conselho de Contas*. A lei federal não precisava descer a minúcias de designações específicas, mesmo porque ela foi baixada em regulamentação à Constituição federal."

Aliás, dispositivo idêntico está inserido no § 3º do art. 26 da Constituição do Ceará, que foi objeto da Rp. 917, sendo julgada constitucional (*RTJ* 77/361 e seg.).

Rejeito a argüição de inconstitucionalidade.

Segue-se o art. 169, *verbis*:

"Art. 169 O Conselho de Contas dos Municípios, com sede na Capital do Estado, compor-se-á de sete membros, que terão as mesmas garantias, prerrogativas,

vencimentos e impedimentos dos membros do Tribunal de Contas do Estado e serão nomeados pelo Governador do Estado, observados o processo e os requisitos do art. 65."

Alega-se que o Conselho de Contas dos Municípios não se pode vincular nem equiparar ao Tribunal de Contas do Estado (parágrafo único do art. 98 e arts. 108, § 1º, e 13, IX, da Constituição federal).

Visou a regra malsinada estabelecer condições de independência para o Conselho de Contas, diante dos Governos Estadual e Municipais sujeitos à sua jurisdição. Pondera a douta Procuradoria-Geral da República:

"A previsão constitucional do § 1º do art. 16 quanto ao "órgão estadual" para o auxílio ao controle externo da Câmara Municipal induz, senão quanto aos vencimentos, pelo menos em relação às demais garantias, prerrogativas e impedimentos atribuídos aos membros do Tribunal de Contas do Estado. Quanto aos vencimentos, onde possivelmente reside a maior carga de insatisfação, parece-nos que a matéria é de conveniência interna do Estado, de conformidade com os elementos de fato apropriados ao mesmo. Se não está obrigado a conceder os mesmos vencimentos, também não está obrigado a conceder vencimentos menores. A matéria não possui correlação com a vedação constitucional de equiparação de vencimentos."

No que toca, porém, aos vencimentos, a regra importa em equiparação vedada pela Constituição. O parágrafo único do seu art. 98 proíbe "vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público". O preceito visou impedir abusos, consistentes em remuneração igual entre desiguais, inclusive com prejuízo para o erário. No caso, ficou estabelecida uma equiparação de vencimentos entre órgãos de atribuições que não se equivalem, quantitativa e qualitativamente.

Segundo observa o requerente:

"Enquanto o Tribunal fiscaliza as unidades administrativas dos Três Poderes, além de auxiliar o Legislativo e o Executivo, o Conselho de Contas dos Municípios objetiva exercer a fiscalização financeira em unidades administrativas e territoriais, que gozam de relativa autonomia, mas ligadas ao Poder Executivo."

Sem dúvida, não se situam no mesmo plano de qualificação e importância funcional. Não vejo como se possa equiparar, para efeitos de vencimentos, o Conselho de Contas ao Tribunal de Contas.

Outrossim, viola a competência exclusiva do chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que aumente a despesa pública (art. 57, II).

Desse modo, tenho como inconstitucional no art. 169, a palavra "vencimentos", ante o disposto no parágrafo único do art. 98, c/c os arts. 108 e 13, inc. V, e mais art. 57, inc. II, da Constituição.

Por todo o exposto, julgo procedente em parte a representação, para declarar inconstitucional, no art. 169, a inclusão da palavra "vencimentos".

EXTRATO DA ATA

Rp. 952-1 — MG — Rel., Ministro Djaci Falcão. Repte., Procurador-Geral da República. Rpda., Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Decisão: Pediu vista o Ministro Decio Miranda, após o voto do Relator julgando improcedente a Representação quanto ao parágrafo primeiro do art. 168, da Emenda nº 6, promulgada a 7 de abril de 1976 à Constituição do Estado de Minas Gerais (em 14.12.78 — T. Pleno).

Presidência do Sr. Ministro Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Antônio Neder, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Cunha Peixoto, Soares Muñoz e

Decio Miranda. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Moreira Alves.

Procurador-Geral da República, o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

VOTO

(Art. 168, § 1º — Emenda nº 6 de 1975)

O Sr. Ministro Decio Miranda: Sr. Presidente, trata-se da representação em que o Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral da República, acolhendo solicitação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, pede seja decretada a inconstitucionalidade da Emenda nº 6, de 1976, à Constituição daquele Estado (texto resultante da Emenda nº 1, de 1970).

Dirige-se a referida Emenda nº 6 aos arts. 168, 169, 170 e 171 do texto primitivo, nele inserindo a criação do Conselho de Contas dos Municípios, destinado a auxiliar as Câmaras Municipais no controle externo das contas relativas à execução financeira e orçamentária dos Municípios. O Conselho é composto de sete membros, que, com as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos membros do Tribunal de Contas do Estado, serão nomeados pelo Governador do Estado, depois de aprovada a escolha pela Assembléia Legislativa.

O Sr. Ministro Djaci Falcão, relator da Representação, salienta, em seu douto voto, que nela se cuida de matéria já debatida perante esta Corte, ou seja, a constitucionalidade, ou não, no âmbito do Estado-membro, de órgão para o controle externo das contas municipais.

Relembrando que nas precedentes Representações nºs 846, do Rio de Janeiro, Relator o Sr. Ministro Antonio Neder, e 917, do Ceará, Relator o saudoso Ministro Aliomar Baleeiro (*RTJ* 67/5 e *RTJ* 77/361), integrara a corrente cujo entendimento não veio a prevalecer, o Sr. Ministro Djaci Falcão pondera que, nesta altura, após os dois julgados em apreço, nos quais ficou admitida a legitimidade da criação do Conselho de Contas dos Municípios não é de bom alvitre reabrir a questão.

Acolhe, por isso, o parecer da Procuradoria-Geral da República, no sentido da improcedência da Representação.

Refere, a propósito, o comentário do Prof. Manoel Gonçalves Ferreira, ao § 1º do art. 16 da Constituição federal. Este acentua que a solução de fazer do Tribunal de Contas estadual órgão auxiliar da Câmara Municial no tocante ao controle externo, das contas municipais, embora prática, reduz a majestade dos Tribunais de Contas estaduais, e foi talvez para evitar melindres que a Constituição admitiu a criação de órgão especial para tal finalidade, solução que, porém, não tem por si a economia.

Daí, a observação do voto do Sr. Ministro Djaci Falcão:

"A meu ver, a modificação introduzida com a EC nº 1/69 por certo teve por objetivo primacial evitar a sobrecarga dos Tribunais de Contas Estaduais. Observo, no entanto, que a criação desse órgão especial, sem que se estabeleçam pressupostos objetivos de caráter limitativo, propicia o inconveniente do aumento indevido de despesas públicas. Esse tema escapa, sem dúvida, ao controle jurisdicional. Está a merecer, sim, uma melhor disciplinação legislativa."

Bem examinada a matéria, curvo-me, também, aos precedentes e assim rejeito a argüição, no que tange ao § 1º do art. 168 da Constituição, segundo a emenda de que resulta a criação do Conselho de Contas dos Municípios.

Aguardo a manifestação do eminente Relator quanto aos demais aspectos da representação, a saber, o § 3º do mesmo art. 168, e o art. 169.

VOTO

(Art. 168 — § 3º)

O Sr. Ministro Decio Miranda: Acompanho o eminente Relator também na parte

em que aceita a disposição do § 3º do art. 168, a qual compete ao Conselho de Contas dos Municípios a fiscalização financeira e orçamentária dos órgãos da administração descentralizada dos Municípios.

É conseqüência lógica do sistema.

VOTO

(Art. 169)

O Sr. Ministro Decio Miranda: Quanto ao art. 169, estamos diante de um ponto que, não cogitado nas anteriores oportunidades, merece exame neste momento.

Entre os dispositivos impunagdos nesta Representação, figura o resultante da nova redação dada ao art. 169 da Carta mineira, que assim reza, no respectivo *caput:*

"Art. 169. O Conselho de Contas dos Municípios, com sede na Capital do Estado, compor-se-á de sete membros, que terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos membros do Tribunal de Contas do Estado e serão nomeados pelo Governador do Estado, observados o processo e os requisitos do art. 65.

§ 1º ....."

A cláusula referente a vencimentos iguais aos dos membros do Tribunal de Contas significa vencimentos iguais aos dos Desembargadores, tendo em vista que a estes estão igualados aqueles, consoante o art. 65 da mesma Constituição.

Diz, com efeito, o texto que acabo de mencionar:

"Art. 65. Os juízes do Tribunal de Contas, em número de 7 (sete), serão nomeados pelo Governador, depois de aprovada a escolha pela Assembléia Legislativa, entre brasileiros, maiores de 30 (trinta) anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos desembargadores do Tribunal de Justiça.

Parágrafo único. Os juízes do Tribunal de Contas serão processados e julgados, nos crimes comuns e de responsabilidade, pelo Tribunal Federal de Recursos."

Terá respaldo no modelo constitucional da União, ou nos princípios que ele implicitamente adota, essa equiparação entre vencimentos dos membros do Conselho de Contas dos Municípios e dos membros do Tribunal de Contas do Estado?

Parece-me que não.

Trata-se de cargos de órgãos diferentes, que se distanciam pela espécie de suas atribuições e pela altitude de sua posição hierárquica. Um, fiscaliza e julga contas dos Três Poderes do Estado-membro; outro, incumbe-se das contas do âmbito municipal.

Ora, a Constituição federal, no parágrafo único do art. 98, ao declarar "vedada vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público", dita norma a que se devem conformar, no âmbito legal, tanto a lei ordinária quanto a própria Carta Política estadual.

Logo, inválida a cláusula que, por via reflexa, equipara os vencimentos dos membros do Conselho de Contas dos Municípios aos vencimentos dos Desembargadores.

Nem se diga que esse defeito se estenderia àquela outra equiparação de que se serve a ora examinada, isto é, a equiparação entre vencimentos dos membros do Tribunal de Contas estadual e dos Desembargadores.

Essa outra equiparação tem, a seu favor, equivalência com aquela que, na Constituição federal, atribui aos Ministros do Tribunal de Contas da União os mesmos vencimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos (art. 72, § 3º). Representa, pois, observância do modelo federal.

Já a equiparação dos estipêndios de membros do Conselho de Contas dos Municípios e membros do Tribunal de Contas estadual, e, por via reflexa, daqueles

com os dos Desembargadores, não encontra símile no modelo federal, que a resguarde da regra peremptória do art. 98, § único, da Constituição federal.

Assinale-se, para maior contraste da regra estadual com os padrões de razoabilidade e senso de proporção, que, a prevalecer o texto, os membros do Conselho de Contas dos Municípios terão vencimentos superiores aos Juízes do Tribunal de Alçada, num Estado, como o de Minas Gerais, que o possui.

A título de esclarecimento, convém mencionar que, dos dois outros Estados em que a criação do Conselho de Contas de Municípios foi examinada pelo Supremo Tribunal, o do Ceará e o do Rio de Janeiro, o primeiro também adota a equiparação agora pelo meu voto condenada.

Mas — nem seria preciso dizer — o problema, em relação àquele Estado, não está em causa no presente momento. Por outro lado, não foi explicitamente examinado por ocasião do julgamento da Representação nº 917 (*RTJ* 77/361).

Já a Constituição do Estado do Rio de Janeiro não estabelece a equiparação em exame, limitando-se a dispor, no art. 61, § 3º, que "os conselheiros terão as mesmas garantias e prerrogativas e estarão sujeitos aos mesmos impedimentos dos membros do Tribunal de Contas do Estado".

Resumo e concluo meu voto.

Acatando a orientação já traçada pelo Tribunal em dois julgamentos anteriores, acompanho o relator, eminente Ministro Djaci Falcão, e bem assim o eminente Ministro Rafael Mayer, no considerar improcedente a representação contra a criação do Conselho de Contas dos Municípios, mas destaco, da argüida inconstitucionalidade, como faz o eminente Relator, o ponto alusivo à paridade dos vencimentos dos conselheiros com os dos Desembargadores.

Neste ponto, acolho a representação, para julgar inconstitucional, em parte, o art. 169 do texto constitucional resultante da Emenda nº 6, na palavra "vencimentos", que deve ser suprimida do texto.

É meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. 952-2 — MG — Rel., Ministro Djaci Falcão. Rpte., Procurador-Geral da República. Rpda., Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Decisão: Pediu vista o Ministro Decio Miranda, após o voto do Relator julgando improcedente a Representação quanto ao § 1º do art. 168 da Emenda nº 6, promulgada a 7 de abril de 1976, à Constituição do Estado de Minas Gerais. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Moreira Alves (em 14.12.78 — T. Pleno).

Decisão: Julgou-se improcedente a Representação no tocante ao § 1º e ao § 3º, ambos do art. 168, da Emenda nº 6, de 7 de abril de 1976, à Constituição do Estado de Minas Gerais, e foi ela julgada procedente em parte, quanto ao art. 169 da Emenda nº 6, de 7 de abril de 1976, à Constituição do Estado de Minas Gerais, para excluir do texto desse art. 169 a palavra *vencimentos*, por ser inconstitucional nesse ponto. Decisão uniforme. Votou o Presidente (em 21.11.79 — T. Pleno).

Presidência do Sr. Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer.

Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Leitão de Abreu.

Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.