— Corrupção administrativa apurada pelo Tribunal de Contas legitima intervenção no município, decretada pelo governador do estado.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Francisco Figueiredo de Lima *versus* Estado da Paraíba
Recurso Extraordinário nº 95.368 — Relator: Sr. Ministro
OSCAR CORRÊA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros da 1.ª Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em não conhecer do recurso.

Brasília, 26 de novembro de 1982. — *Soares Muñoz*, Presidente. *Oscar Corrêa*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Oscar Corrêa: Francisco Figueiredo de Lima, prefeito municipal de

Cabedelo, Paraíba, impetrou mandado de segurança contra ato do governador do estado que, por conta dos fatos apurados pelo Tribunal de Contas do estado, caracterizados como atos de corrupção administrativa, decretou a intervenção no município (fls. 24, Doc. 10).

2. Por decisão unânime, acordou o Tribunal de Justiça pela denegação do *writ*. O v. acórdão tomou a seguinte ementa (fls. 196):

"Intervenção estadual. Corrupção administrativa. Mandado de segurança. O fundamento da intervenção e a preservação da doutrina da sobrevalência do interesse público sobre o privado. Denegação."

3. Ao exame da matéria entendeu o Tribunal de Justiça que:

"No caso dos autos, o crime contra a administração pública municipal, foi apurado pelo egrégio Tribunal de Contas do estado. Portanto, o procedimento constitucional foi obedecido e o direito preservado. Um ato governamental assim, jurídico e legal, dentro pois, do direito e da lei, não pode ser acoimado de abusivo do poder.

Não se trata apenas, de uma faculdade do governador do estado, a intervenção. A Constituição é que lhe impõe, como um dever do seu cargo, sob pena de omissão, compactuação criminosa, condescendência e falta de exação no cumprimento do dever.

O ato governamental da intervenção não depende de sanção penal, nem de inquérito administrativo. Trata-se de medida preliminar que assegura a efetiva aplicação da norma administrativa ou judicial, na repressão à desonestidade, à malversação do patrimônio público. O seu fundamento é a preservação da doutrina da sobrevalência do interesse público sobre o privado.

A corrupção administrativa autoriza a intervenção no município, para afastar a autoridade corrupta e entregá-la à justiça no objetivo da aplicação das sanções penais cabíveis, por enriquecimento ilícito, com prejuízo para a fazenda pública.

O egrégio Tribunal de Contas do estado tomou conhecimento dos atos de corrupção cometidos pelo prefeito de Cabedelo e não claudicou no cumprimento do seu dever. Recomendou à Procuradoria-Geral a instauração do competente processo criminal, contra o prefeito Francisco Figueiredo de Lima, pelo fato delituoso de que trata a auditoria realizada na prefeitura municipal de Cabedelo.

O Processo nº 4.711/80, do TCE, junto a estes autos, demonstra o seguinte: frente a graves indícios de corrupção, na administração municipal de Cabedelo, o Exmº Sr. Conselheiro Presidente do egrégio Tribunal de Contas do estado designara uma comissão para apurar denúncia de indevida alienação de terrenos municipais.

Concluíra a referida comissão que a administração pública daquele município se afastara da sua finalidade precípua de promover o bem-estar público, ao alienar parte do patrimônio municipal, indevidamente, prejudicando a sua comuna, a sua própria coletividade. A fls. 119, encontra-se a conclusão dessa comissão, dando pela procedência das denúncias recebidas.

Daí, terem os eminentes conselheiros encontrado ilegalidades 'gritantemente abusivas' (fls. 144), porque as doações efetuadas implicaram 'desvio de bens públicos em proveito alheio' (fls. 147). Por tais razões, concluiu o egrégio Tribunal de Contas sugerindo a intervenção pura e simples no município, sem prejuízo de outras providências indicadas pelo relator (fls. 148).

(...)

Logo, a iniciativa do governo do estado, decretando a intervenção estadual no município de Cabedelo, é legítima, porquanto, é seu dever atuar de forma imediata, resguardando o patrimônio público dos avanços da dilapidação e da improbidade administrativa.

No caso dos autos, não ocorreu, em absoluto, desrespeito à autonomia municipal, porque a própria Constituição sobrepõe o interesse público, contra o enriquecimento ilícito.

Daí, a intervenção estadual, de inatacável legitimidade. Por isto, existe irrecusável necessidade de dotar o poder executivo de formas rigorosamente legais, para que possa cumprir, com as suas sempre crescentes

responsabilidades, na conjuntura atual e perspectivas do grandioso Brasil de amanhã" (fls. 207-9).

4. Inconformado, Francisco Figueiredo de Lima interpôs recurso extraordinário, com fulcro na alínea *a* do permissivo constitucional (fls. 212) sob alegação de que:

"O egrégio Tribunal de Contas do estado da Paraíba, exorbitando das suas funções constitucionais de órgão auxiliar das Câmaras Municipais, no controle externo e interno das atividades financeiras das edilidades, missão essa à qual não pode se emprestar maior amplitude (*Revista de Direito Público, 12*:298), entendeu de editar a Resolução nº 32/80, pela qual determinou ao seu Procurador-Geral que adotasse 'providências' para a instauração de procedimento criminal contra o recorrente, prefeito constitucional do município de Cabedelo.

Segundo a unanimidade do colegiado, o impetrante, ora recorrente, teria praticado atos de corrupção, representados por doações de imóveis municipais para empreendimentos particulares.

(. .)

E no mesmo dia do acórdão o processo foi remetido à autoridade impetrada que, já de sobreaviso, também na mesma data expediu o decreto de intervenção, nomeando mais um delegado biônico, como se vê a fls. 23-4 dos autos" (fls. 212-3).

5. Inadmitido o recurso, pelo despacho de fls. 234-5, subiu a esta Corte em virtude do provimento do Ag. nº 83.627, pelo Exmº Ministro Clovis Ramalhete.

6. Ouvida, a Procuradoria-Geral da República, manifestou-se em parecer do ilustre Procurador Moacir Antonio Machado da Silva (fls. 277 e 279) com aprovação do eminente Subprocurador-Geral, Mauro Leite Soares (fls. 277-9), no qual se lê:

"4. Não merece, a nosso ver, prosperar o recurso. O ato interventivo está fundado na 'prática de atos de corrupção na administração municipal de Cabedelo, pelo Prefeito Francisco Figueiredo de Lima, apurada e comprovada através de inspeção realizada pelo Tribunal de Contas do estado' (fls. 24).

5. Na apuração procedida pelo Tribunal de Contas está implícita a ausência de interesse público nas doações de imóveis realizados pela municipalidade. A alegação em sentido contrário dependeria do exame da prova, incabível na instância extraordinária (Súmula nº 279).

6. Por força do que dispõe o art. 15, § 3º, *e*, da Constituição Federal, a intervenção nos municípios pode ocorrer quando forem praticados atos de corrupção na administração local. Esse pressuposto de fato autoriza a intervenção nos municípios, como acentuou o Exmº Sr. Ministro Leitão de Abreu no julgamento do RE nº 94.252-PB, que cuidava de idêntica questão jurídica (fls. 254-272).

7. O conceito de corrupção, para fins de intervenção, é mais extenso do que o de crime de corrupção, previsto no art. 317 do Código Penal. No aludido precedente foi invocada, a propósito, esta observação de Hely Lopes Meirelles:

'Ato de corrupção é todo aquele que atenta contra a probidade da administração pública. O conceito de corrupção, para fins de intervenção do estado no município, é mais amplo que o de crime de corrupção definido no Código Penal (art. 317). A corrupção administrativa pode assumir as mais variadas formas, praticada às escâncaras ou dissimulada em atos e contratos, legítimos na forma, mas ilegítimos no conteúdo ou na finalidade. Toda essa gama de corrupção na administração autoriza a intervenção no município, para fazê-lo cessar com o afastamento das autoridades e servidores corruptos ou corruptores, entregando-os à justiça para a sanção penal cabível, dependente das sanções político-administrativas por enriquecimento ilícito em prejuízo da fazenda pública' (*Direito municipal brasileiro*. 3. ed. Revista dos Tribunais. p. 135).

8. Se a intervenção está fundada em fato típico que a justifica, inexiste ofensa ao art. 15, I e II, da Constituição Federal, pois as hipóteses de cabimento da medida constituem limites aos poderes inerentes à autonomia municipal.

9. Em face do exposto, o parecer é pelo não conhecimento do recurso extraordinário."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Oscar Corrêa (Relator): A matéria versada no recurso já tem sido objeto de exame e debate neste egrégio Supremo Tribunal Federal, mesmo recentemente. Lembrem-se o RE nº 94.252 (relator o Exmº Ministro Leitão de Abreu — junto aos autos, fls. 254-73, *RTJ, 99*:455), o RE nº 94.379 (Relator o Exmº Ministro Decio Miranda — juntado por linha, *RTJ, 99*:1375) e o RE nº 97.263 (desta mesma colenda 1.ª Turma, relator o Exmº Ministro Rafael Mayer, *DJ* de 8.10.82), por sinal, todos do mesmo estado da Paraíba, inclusive este.

2. Neles, com segurança, se fixaram os parâmetros jurídicos da intervenção, analisando as condições de sua efetivação, os limites e efeitos. Nada há que acrescentar.

3. Frise-se, apenas, que a preocupação do recorrente com a autonomia municipal não atinge, no recurso, a amplitude que se lhe pretendeu dar: a solução do colendo Tribunal recorrido não a pôs em jogo, nem a violou.

Não está em causa a autonomia municipal, que a Constituição expressamente consagra e assegura, no art. 15, dando-lhe os contornos, de modo claro e preciso, ainda que possam restar dúvidas quanto à extensão do *peculiar interesse* municipal, insuscetível de delimitação exata.

Inegável é, contudo, que a Constituição, ao defini-lo, não esqueceu a obrigação de prestação de contas dos detentores do poder municipal; indo mais longe, admitiu e previu, explicitamente, a intervenção nos municípios, quando praticados, na administração municipal, "atos subversivos ou de corrupção" (art. 15, § 3º, *e*).

4. Não há dúvida de que a conceituação do que sejam *atos subversivos* não é fácil, nem extreme de valoração pessoal subjetiva, como tal padecendo da influência de circunstâncias de toda ordem, que será sempre impossível conceituar rigidamente.

Mas, no que se refere a *corrupção,* menos árduo é o caminho, se se podem caracterizar os atos que lhe indiquem a prática, por si só, ou nos efeitos que deles resultem.

5. *In casu*, o Tribunal de Contas da Paraíba tomou conhecimento das imputações feitas ao recorrente, apreciou-as e julgou, determinando a instauração do processo criminal contra o recorrente (fls. 23), e, após a instrução a que procedeu (e de que dá conta a xerox do processo, fls. 61 e segs.), concluiu "configurada a prática de corrupção administrativa", cabendo a intervenção no município (fls. 152).

Em face disso, legal o ato do Exmº Governador do estado, como concluiu o v. acórdão recorrido, unanimemente, ao decidir que "a iniciativa do governo do estado, decretando a intervenção estadual no município de Cabedelo, é legítima, porquanto é seu dever atuar de forma imediata, resguardando o patrimônio público dos avanços da dilapidação e da improbidade administrativa" (fls. 209).

6. Não há, assim, como renovar, nesta instância, debate de matéria que, decidida na sede ordinária, apenas conduziria a reexame probatório, definitivamente feito (Súmula nº 279). Não havendo matéria constitucional que ultrapasse o óbice, se o art. 15, § 3º, *e*, na verdade, foi exatamente aplicado à hipótese, em face dos dados colhidos pelo Tribunal de Contas local, corretamente vistos pelo colendo Tribunal de Justiça.

Nestes termos, não conheço do recurso.

É o voto.

EXTRATO DA ATA

RE nº 95.368-0-PB. Rel.: Ministro Oscar Corrêa. Recte.: Francisco Figueiredo de Lima. (Advs.: Frank Roberto Santana Lins, José Luiz Clerot e outra). Recdo.: Estado da Paraíba (Adv.: José Guilherme Villela).

Decisão: não se conheceu do recurso extraordinário. Decisão unânime. Falou pelo

recorrido Dr. José Guilherme Villela. 1.ª Turma, 26.11.82.

Presidência do Sr. Ministro Soares Muñoz. Presentes à sessão os Srs. Ministros Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid e Oscar Corrêa.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Francisco de Assis Toledo.