



ILEGITIMIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA RECOMENDAR INTERVENÇÃO MUNICIPAL AO GOVERNADOR

Autoria:

Sidnei Di Bacco
Advogado

Ensina Hely Lopes Meirelles: [1]

Quanto aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios que os tiverem, bem como os órgãos de contas municipais previstos na Constituição da República (art. 31, § 1º), como dispõem apenas de funções opinativas sobre as contas que lhe são apresentadas, não nos parece que possam pedir a intervenção do Estado no Município sem que tais contas estejam apreciadas pela Câmara Municipal, que é o órgão julgador competente.

Sua missão constitucional é unicamente a de emitir parecer prévio sobre essas contas, apontando as irregularidades e indicando as medidas corretivas, inclusive a intervenção no Município, para que a Câmara Municipal as julgue com pleno conhecimento da matéria. A decisão é da Câmara de Vereadores, à qual caberá aplicar as sanções de sua alçada (rejeição das contas e cassação do mandato do Prefeito, na forma do Dec.-lei federal 201/67) e solicitar aos órgãos estaduais competentes as providências complementares cabíveis, dentre as quais a intervenção no município e o processo criminal contra o Prefeito. Assim ficará preservada autonomia municipal, e assegurada a probidade administrativa do governo local.

O Supremo Tribunal Federal, com fulcro no art. 71, inciso I, CF, entende que cabe aos tribunais de contas atuarem na qualidade de simples órgão consultivo-opinativo em relação às contas do município, cabendo à câmara dos vereadores o julgamento das contas do prefeito e, por conseguinte, a titularidade da legitimação ativa para representar aos poderes e órgãos competentes para fins de intervenção.

Esse entendimento foi consignado no bojo de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade interposta contra dispositivo específico da Constituição do Maranhão, que assinalava expressamente a competência do tribunal de contas daquele estado para representar aos poderes competentes para fins de intervenção:

Art. 172. Compete ao Tribunal de Contas do Estado, além das atribuições previstas no art. 71 da Constituição Federal, no que couber, e de outras conferidas por lei, o seguinte:
VI - propor a intervenção do Estado no Município, nas hipóteses previstas nesta Constituição e na Constituição Federal.

Por maioria, entendeu o STF (Tribunal Pleno, ADIN 614-2/MA, DJU 18/5/2001):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 17, III, E 172, VI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO, QUE PREVÊEM A DECRETAÇÃO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO EM MUNICÍPIO, PROPOSTA PELO TRIBUNAL DE CONTAS. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 34, VII, D, 70, XI E 75, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

A tomada de contas do Prefeito Municipal, objeto principal do controle externo, é exercido pela Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas, órgãos a quem cumpre emitir parecer prévio, no qual serão apontadas eventuais irregularidades encontradas e indicadas as providências de ordem corretiva consideradas aplicáveis ao caso pela referida casa legislativa, entre as quais a intervenção.

Tratando-se, nessa última hipótese, de medida que implica séria interferência na autonomia municipal e grave restrição ao exercício do mandato do Prefeito, não pode ser aplicada sem rigorosa observância do princípio do "due process of law", razão pela qual o parecer opinativo do Tribunal de Contas será precedido de interpelação do Prefeito, cabendo à Câmara de Vereadores apreciá-lo e, se for o caso, representar ao Governador do Estado pela efetivação da medida interventiva.

Relevância da questão, concorrendo o pressuposto da conveniência da medida requerida.

Cautelar deferida, para suspensão da eficácia dos dispositivos impugnados.

Convém transcrever trecho do voto do relator ministro Ilmar

Galvão:

A tomada de contas, pois, constitui o objeto principal do controle externo, que se exerce, como já ficou dito, relativamente aos Municípios, pela Câmara Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas competente.

A função da Corte de Contas, então, é de mero auxiliar, cumprindo-lhe emitir parecer prévio sobre as contas do Prefeito, no qual serão apontadas as irregularidades encontradas e indicadas as providências, de ordem corretiva, consideradas aplicáveis ao caso, a fim de que a Câmara Municipal possa, com pleno conhecimento dos fatos, efetuar o julgamento que lhe compete.

A intervenção no Município é uma das medidas que podem ser alvitradas, e, indubitavelmente, a de maior gravidade, já que, de um lado, implica séria interferência na autonomia municipal, e de outro, grave restrição ao direito do Prefeito ao exercício de seu mandato, que, como se sabe, é de tempo certo.

Daí a necessidade de que não seja ela posta em prática sem rigorosa observância do "due process of law", isto é, sem o cumprimento de todas as formalidades previstas na Constituição, nos princípios e nas leis.

(...)

Assim é que o parecer opinativo do Tribunal de Contas haverá de ser precedido, necessariamente, de interpelação

do Prefeito, e submetido indeclinavelmente à apreciação da Câmara de Vereadores que, como se sabe, tem o poder de rejeitá-lo pelo voto de 2/3 de seus membros.

Nesse sentido decidiu, na assentada de 17.06.92, o STF, no RE n. 132.747-2, relator Ministro Marco Aurélio.

É intuitivo, pois, que somente depois de apreciar o referido documento, é que a Câmara de Vereadores - e não o Tribunal - poderá representar ao Governador, no sentido da efetivação da intervenção, se for o caso.

Com efeito, não seria razoável admitir-se que o órgão auxiliar se antepusesse ao órgão a que é deferida a palavra final sobre o assunto, no empenhar-se a fim de que se concretize a intervenção aprovada.

(...)

Indiscutível, assim, a relevância da questão suscitada pela Procuradoria Geral da República, nestes autos, concorrendo, de outra parte, o "periculum in mora", representado pela possibilidade de virem a efetivar-se e a prorrogar-se intervenções calcadas em mera representação da Corte de Contas.

No mesmo sentido, outra ação direta de inconstitucionalidade enfrentada pela Suprema Corte (ADIN 1000-0/CE, Tribunal Pleno, rel. min. Moreira Alves, DJU 22/4/1994):

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafo 1º do artigo 40 da Constituição do Estado do Ceará. Competência para propor a intervenção do Estado no Município. Pedido de liminar.

Ocorrência do requisito da relevância jurídica com relação ao Conselho de Contas dos Municípios. O mesmo não sucede, porém, com referência à solicitação da Câmara Municipal. Precedente do STF: ADIn n. 614.

No tocante ao Conselho de Contas dos Municípios, configura-se, também, o requisito do "periculum in mora".

Liminar que se defere em parte, para suspender a eficácia, "ex nunc" e até o julgamento final da ação, das expressões "encaminhado pelo Conselho de Contas dos Municípios ou" contidas no parágrafo 1º do artigo 40 da Constituição do Estado do Ceará, promulgada em 05 de outubro de 1989.

Redação do dispositivo constitucional impugnado (Constituição do Ceará):

Art. 40. A intervenção far-se-á mediante decreto do Governador, submetido ao referendo da Assembléia Legislativa, por maioria absoluta de votos em escrutínio secreto.

§ 1º. O pedido de intervenção encaminhado pelo Tribunal de Contas dos Municípios ou mediante solicitação da Câmara Municipal, aprovada pelo voto da maioria absoluta de seus membros, será feito conforme representação fundamentada ao Governador do Estado.

A competência do tribunal de contas, como órgão consultivo-opinativo da câmara municipal em relação às contas do município, é reforçada pela seguinte decisão do STF (RE 132747-2, Tribunal Pleno, rel. min. Marco Aurélio, DJU 7/12/1995):

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - ACÓRDÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - FUNDAMENTO LEGAL E CONSTITUCIONAL. O fato de o provimento atacado mediante o extraordinário estar alicerçado em fundamentos estritamente legais e constitucionais não prejudica a apreciação do extraordinário. No campo interpretativo, cumpre adotar posição que preserve a atividade precípua do Supremo Tribunal Federal - de guardião da Carta Política da República.

INELEGIBILIDADE - PREFEITO - REJEIÇÃO DAS CONTAS - COMPETÊNCIA. Ao Poder Legislativo compete o julgamento das contas do Chefe do Executivo, considerados os três níveis - federal, estadual e municipal. O Tribunal de Contas exsurge como simples órgão auxiliar, atuando na esfera opinativa - inteligência dos artigos 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 25, 31, 49, inciso IX, 71 e 75, todos do corpo permanente da Carta de 1998. Autos conclusos para confecção do acórdão em 9 de novembro de 1995.

Em consonância com o entendimento consolidado no STF, também o Tribunal de Contas do Paraná não pode, diretamente ao governador do estado, recomendar a intervenção estadual em município, nem se empenhar para que ela seja concretizada, devendo se limitar a dirigir o seu opinativo à apreciação da câmara municipal, a quem o constituinte deferiu a palavra final sobre o assunto.

Assim, é inconstitucional a previsão existente na Constituição do Paraná: (grifou-se)

Art. 20. O Estado não intervirá nos Municípios, exceto quando:

(...)

§ 1º. A intervenção será decretada pelo Governador, de ofício, ou mediante solicitação da Câmara Municipal, aprovada pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, ou do Tribunal de Contas do Estado, dependendo sua execução de prévia apreciação e aprovação da Assembléia Legislativa, no prazo de vinte quatro horas.

NOTAS:

[1] **Direito Municipal Brasileiro.** 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 107.