MUNICÍPIO – FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – TRIBUNAL DE CONTAS – ÓRGÃO ADMINISTRATIVO

– Declaração de inconstitucionalidade do Decreto-lei n.º 253, de 1970, do Estado do Rio de Janeiro.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Governador do Estado do Rio de Janeiro

Representação n.º 846 – Relator: Sr. Ministro

ANTONIO NEDER

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos de Rp n.º 846, do Estado do Rio de Janeiro, em que é representante o Procurador-Geral da República e representado o Governador do Estado do Rio de Janeiro, decide o Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, julgar procedente, em parte, à unanimidade, para declarar a inconstitucionalidade do Decreto-lei n.º 253/70-RJ; sem *quorum* para declaração da inconstitucionalidade do art. 151, § 1.º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Votou, também, o Presidente, de acordo com as notas juntas.

Brasília, 6 de dezembro de 1972. *Aliomar Baleeiro*, Presidente. *Antonio Neder*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro *Antonio Neder*: O eminente Sr. Dr. Procurador-Geral da República promove a declaração de inconstitucionalidade

parcial do § 1.º, do art. 151, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (com a redação que lhe deu a Emenda n.º 1, de 16.2.70), e a do Decreto-lei est. n.º 253, de 13.4.70, que a regulamentou.

Eis o texto da petição de S. Exa. (fls. 1 e 2):

“O Procurador-Geral da República, no uso das atribuições conferidas pelo art. 119, I, da Constituição da República, e na forma da Lei n.º 4.337, de 1.6.64, vem, perante o Supremo Tribunal Federal, propor representação de inconstitucionalidade da parte final do § 1.º do art. 151, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com a redação dada pela Emenda n.º 1, de 16.2.70, e do Decreto-lei est. n.º 253, de 13.4.70, que a regulamentou.

1. Reza o dispositivo constitucional parcialmente impugnado:

“Art. 151. A fiscalização financeira e orçamentária do município será exercida pela Câmara Municipal.

§ 1.º No cumprimento dessa função privativa, a Câmara Municipal acompanhará a execução do orçamento e fiscalizará a aplicação dos créditos orçamentários, mediante controle externo, *que será exercido com o auxílio do órgão estadual por lei designado*” (grifo da transcrição).

“Nessa mesma linha, o prefalado (Decreto-lei n.º 253/70 criou o Conselho de Contas Municipais como órgão integrante do Departamento das Municipalidades da Secretaria de Interior e Justiça, regulamentando-lhe as funções previstas na referida norma constitucional.

Daí a arguição constante do expediente anexa, do Exmo. Sr. Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado, no qual é sustentada a violação do art. 16 da Constituição da República, na redação da Emenda n.º 1/69.

Pelo exposto, argüindo a inconstitucionalidade dos dispositivos em causa, requer que, ouvido o Governador do Estado do Rio de Janeiro, autoridade da qual emanaram os textos impugnados, voltem os autos com vista para dizer a final.”

A representação com que o nobre Sr. Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro argüi a inconstitucionalidade dos textos acima referidos é a seguinte (fls. 5-19):

“Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, representado por seu Presidente, de acordo com deliberação unânime tomada em sessão de 16.4.70 (doc. n.º 1), na forma que lhe é facultada pelos arts. 1.º e 2.º da Lei n.º 4.337, de 1.6.64, vem representar a Vossa Excelência, a fim de se dignar argüir perante o Supremo Tribunal Federal, a inconstitucionalidade do § 1.º do art. 151 da Emenda à Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 16.2.70 e do Decreto-lei estadual n.º 253, de 13.4.70.

Funda-se o Requerente nas razões que pede vênias para em seguida aduzir.

I — Condição Fundamental do Estado moderno, Estado de direito que se caracteriza pelo regime de legalidade, no qual todos os poderes e competências promanam da lei, é uma rigorosa hierarquização de todas as leis que o estruturam. Nos Estados compostos, então, como é o caso do Brasil, tal hierarquização se torna bastante complexa pela subordinação das entidades políticas federadas ao Poder central da União, de modo que à Constituição Federal se subordinam necessariamente não só as leis, decretos e regulamentos federais, como todas as Constituições, leis, decretos, regulamentos e atos administrativos em geral de todos os estados-membros e seus municípios, agindo uns e outros dentro das respectivas órbitas jurisdicionais. Nessa subordinação aos paradigmas institucionais da União é que reside a força de coesão que faz dos estados federados um só Estado, o Estado Federal, expressão da unidade nacional. (1) E todo esse acervo de Constituições e leis, mais de Constituições do que de leis, há de entender-se como um conjunto, um bloco, um todo institucional cuja unidade orgânica resulta, menos da unidade dos textos, das normas explícitas e implícitas, do que do objetivo a que a construção jurídica adequadamente se dirige, num determinado momento histórico da vida do país.

Dentro dessa ordem de idéias é que se devem examinar, equacionar e resolver todas as questões constitucionais que se apresentam, especialmente em momentos como o atual da vida brasileira, quando uma nova institucionalização do País em vários e relevantes setores, onde a rotina e a desatualização paralisaram ou impediam nosso desenvolvimento, fez mudar, por vezes de cento e oitenta graus, os rumos da vida nacional. Dentro dela faremos a exposição dos motivos desta representação.

A Constituição Federal (Emenda Constitucional n.º 1, de 17.10.69) estabelece — como não podia deixar de ser — princípios de

observância obrigatória pelos estados. Entre eles, os que se referem à fiscalização financeira e orçamentária dos municípios, onde a inovação em relação aos textos constitucionais anteriores é de suma relevância para a nova ordem constitucional implantada no Brasil dentro do espírito da Revolução de 1964. Assim é que um novo sistema de fiscalização financeira dos municípios ficou nitidamente estruturado no art. 16 da Emenda:

“Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei.

§ 1.º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência.

§ 2.º Somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas ou órgão estadual mencionado no § 1.º, sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente.

§ 3.º Somente poderão instituir Tribunais de Contas os Municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos”.

Entend-se desse modo aos municípios o mesmo sistema de duplo controle da administração financeira e orçamentária, instituído no âmbito federal e no estadual (arts. 70 e 200 da Emenda n.º 1): controle interno, exercido pelo Executivo e controle externo, pelo Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estatal a que for atribuída essa incumbência.

Não há, pois, como fugir em área alguma, federal, estadual ou municipal, ao sistema do duplo controle, nem tampouco como permitir e, muito menos, instituir (como no caso do Estado do Rio de Janeiro, objeto desta representação) a invasão de atribuições e competência de um dos Poderes

pelo outro: o Legislativo, exercendo o controle interno ou o Executivo, o externo, que só pelo Legislativo pode ser exercido com o indispensável auxílio dos órgãos a que o texto constitucional se refere, Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

O controle externo não pode, pois, ficar entregue ao Executivo, como não pode ser exercido exclusivamente pelo Legislativo. Quer em relação à administração dos estados, quer em relação à dos municípios, como em relação à Administração Federal, que em seu sistema é o paradigma de todas as outras, a ação dos Tribunais de Contas é indispensável para o exame e prévio parecer sobre as contas do Presidente da República, dos governadores e dos prefeitos.

Em suas linhas gerais, esse é o atual sistema instituído pela Constituição Federal de 1969, sistema que em relação ao controle externo das administrações municipais funciona esquematicamente da seguinte forma:

1.º os prefeitos são obrigados a prestar anualmente contas de sua administração às respectivas Câmaras Municipais;

2.º antes de submetidas ao Legislativo municipal, essas contas são remetidas ao Tribunal de Contas do Estado ou ao órgão que lhe faça as vezes e este, depois de examiná-las e com seu parecer, aprovando-as ou não as encaminhará à Câmara Municipal;

3.º esta só poderá rejeitar o parecer do ou não, as encaminhará à Câmara Municipal por decisão de dois terços, pelo menos, de seus membros, o que significa que o parecer prevalecerá sempre que não for alcançado esse *quorum* para sua rejeição e por aí se vê a importância que o sistema empresta ao pronunciamento da Corte de Contas estadual no controle externo das administrações locais.

Só uma exceção o constituinte federal admite ao sistema na esfera municipal. É a do § 3.º do art. 16: quando haja Tribunal de Contas Municipal, mas os requisitos pa-

ra que isso se verifique são de tal ordem, como observou o Procurador Octávio Gallotti (doc. n.º 2), que só no município da capital do Estado de São Paulo poderia ocorrer.

Nunca será demais enfatizar a importância dessa inovação trazida pelo art. 16 da Emenda n.º 1 ao nosso Direito Constitucional, pois ela se insere como peça complementar de suma importância no sistema da nova política municipalista que há muito, a começar da Constituição de 1946, vinha se estruturando e que a Revolução de 1964, desde a Emenda n.º 18, de 1.12.65, desenvolveu e firmou definitivamente como um de seus melhores instrumentos de renovação nacional. Seu mecanismo redistribuidor de recursos, fortalecendo financeiramente os municípios, tem em vista, principalmente, dois grandes objetivos: robustecer a autonomia municipal, libertando, tanto quanto possível, as administrações locais das forças de pressão político-partidárias dos respectivos governos estaduais e, economicamente, integrar o município, até agora simples entidade administrativa isolada no conjunto da Administração geral, pura expressão geográfica perdida num território imenso, no plano global de desenvolvimento do País.

A Carta Constitucional de 1969 procura, assim, acabar com a vassalagem política dos municípios, onde, em certas regiões, especialmente no dizer do Ministro Amaral Freire em recente conferência proferida em Ribeiro Preto, se haviam instalado verdadeiros “feudos eleitorais comandados pelo coronelismo político” (2) e, ao mesmo tempo, modificar fundamentalmente o conceito de município em nossa doutrina, dando-lhe um conteúdo mais realístico, menos acadêmico e puramente jurídico, predominante em nosso direito anterior.

Com a nova política municipalista, é óbvio que a Administração dos Municípios passou a interessar de modo mais especial e mais direto à União Federal, uma vez que percentual vultoso de seus recursos tributá-

rios a eles é atribuído com aquele alto e já referido objetivo de integrá-los no movimento geral e irreversível de renovação e progresso que se verifica em todo o País. Daí a necessidade de assegurar uma fiscalização de suas administrações mais eficaz e isenta de qualquer influência partidária, entregando-a a um órgão apolítico como o Tribunal de Contas, porque, se é certo que esse sistema de fiscalização se impõe nos planos federal e estadual, com muito mais razão e intensidade — diante das realidades brasileiras e dentro da filosofia da Revolução — hoje, mais do que nunca se torna imperioso na esfera municipal, “nas administrações locais, onde os interesses partidários ou individuais estão mais próximos da Administração Pública” (3).

O problema da fiscalização financeira da administração dos municípios não é novo, nem entre nós, nem alhures, em países de mais velha e mais alta civilização (4), mas para não irmos muito longe, basta lembrar que já em 1962, em notável artigo, Domingos de Carvalho Mendanha, na vigência da Constituição Federal de 1946, dizia:

“Verificamos, também, que o sistema de controle da execução orçamentária e da fiscalização financeira, instituído pela Constituição, é o do Legislativo auxiliado pelo pelo Tribunal de Contas. Os dois órgãos têm funções específicas e nenhum deles pode exercer a fiscalização com exclusividade. É necessária a fiscalização exercida pelos dois órgãos porque é este o sistema estabelecido.

Assim sendo, teremos que concluir no sentido de que a possibilidade da fiscalização financeira dos municípios, pelos Tribunais de Contas estaduais, tornou-se norma obrigatória em face do sistema estabelecido na Constituição Federal e que se entende adotado, porque sendo norma geral de direito financeiro, como esclarecemos, a sua aplicação aos estados e municípios é uma regra constitucional. A fiscalização da administração financeira municipal, pelos Tribunais de Contas estaduais, deixou, portanto, o cam-

po das possibilidades para tornar-se uma imposição que decorre do próprio texto constitucional". (5).

Foi isso, precisamente, que, revistos os moldes institucionais brasileiros em 1969, fez, de maneira expressa e imperativa, a atual Carta Constitucional em seu art. 16.

II. No Estado do Rio de Janeiro, entretanto, apesar da imperatividade e da clareza do preceito constitucional, todo esse sistema de fiscalização financeira e orçamentária, na esfera municipal, foi frontal e deliberadamente desrespeitado.

Uma série de diplomas legais — quatro ao todo — e, entre eles, a própria Emenda à Constituição do Estado, todos posteriores à promulgação da Carta Constitucional da União, promulgada em 17.10.69 faz tábula rasa do art. 16, afastando toda e qualquer ingerência do Tribunal de Contas do Estado no controle indireto da Administração dos municípios fluminenses.

Senão, vejamos.

Em 29 de outubro — doze dias após a promulgação da Emenda Constitucional n.º 1, que no dia seguinte entraria em vigor — o Governo do Estado baixou o seguinte Decreto-lei n.º 153 (doc. n.º 3):

"Art. 1.º Fica atribuída competência ao Departamento das Municipalidades, da Secretaria de Interior e Justiça, para o auxílio no controle externo da fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios.

Art. 2.º Somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio emitido pelo Departamento das Municipalidades, sobre as contas que o Prefeito deve prestar, anualmente.

Art. 3.º O Poder Executivo regulamentará, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, o disposto neste decreto-lei.

Art. 4.º Este decreto-lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

"A regulamentação prometida no art. 3.º nunca aparece, mesmo porque legislação posterior, como se verá, tacitamente, tornou sem efeito esse decreto-lei por haver regulado inteiramente a matéria de que tratava, mas, de qualquer modo ele serviu, pelo menos, para, antecipando-se de vinte e quatro horas à vigência do art. 16 da Emenda Constitucional n.º 1, tornar bem claro que o Governo Fluminense não concordava com o constituinte federal — como se o pudesse fazer diante de norma imperativa — reservando-se a faculdade de ficar com todo o controle das administrações municipais.

E tanto era esse o seu propósito — como, aliás, continua sendo — que dando organização ao Tribunal de Contas pelo Decreto-lei n.º 192, de 12.12.69 (doc. n.º 4), não incluía a única a que a Constituição Federal se referia expressamente. Na ocasião, o Tribunal de Contas achou de seu dever dirigir-se, por ofício, ao Excelentíssimo Senhor Governador pedindo-lhe vênha para oferecer algumas sugestões e entre elas a de se acrescentar ao art. 37 do Decreto — onde se trata das atribuições do Tribunal: "auxiliar as Câmaras Municipais no exercício do Controle externo da fiscalização e orçamentária dos municípios" (doc. n.º 5).

Em vão. Para o legislador fluminense, o art. 16 do diploma constitucional da União era, realmente, letra morta; simplesmente não tomara conhecimento de seu imperativo; ao sistema que lhe era imposto pelo constituinte federal, decidira soberanamente contrapor um outro, o seu, pelo qual o Governo do Estado, isto é, o poder político-partidário, por excelência, ficaria no controle total, interno e externo, das administrações municipais através do seu Departamento das Municipalidades.

Assim é que na Emenda n.º 1 à Constituição do Estado (doc. n.º 6) de 16 de fevereiro do corrente ano, consagrou definitivamente, em franca oposição ao sistema federal, o sistema fluminense de fiscalização financeira e orçamentária da Adminis-

tração dos Municípios, sistema em que a participação do Tribunal de Contas é totalmente afastada. O art. 151 e seus dois parágrafos da Emenda são bem claros a respeito:

“Art. 151. A fiscalização financeira e orçamentária do município será exercida pela Câmara Municipal.

§ 1.º No cumprimento dessa função privativa, a Câmara Municipal acompanhará a execução do orçamento e fiscalizará a aplicação dos créditos orçamentários e extra-orçamentários, mediante controle externo, que será exercido com o auxílio do órgão estadual por lei designado.

§ 2.º Cabe-lhe processar e julgar as contas da gestão anual do Prefeito, no prazo de noventa dias da data em que forem apresentadas”.

Era preciso, porém, completar a obra de insubmissão ao imperativo constitucional e criar o órgão que, tomando o lugar do Tribunal de Contas, ficasse na dependência do Governo, vinculado ao Departamento das Municipalidades, segundo o plano inicialmente esboçado no Decreto-lei n.º 153, de 29.10.69. Foi, então, editado no Decreto-lei n.º 253, de 13 de abril do corrente ano, criando o “Conselho de Contas Municipais”. É o que vai transcrito na íntegra a seguir.

“Art. 1.º Fica criado o Conselho de Contas Municipais, como órgão integrante do Departamento das Municipalidades da Secretaria de Interior e Justiça.

Art. 2.º Ao Conselho de Contas Municipais incumbirá apreciar os pareceres sobre as contas anuais dos municípios.

Art. 3.º O Conselho de Contas Municipais, constituído de 7 (sete) membros, será presidido pelo Diretor do Departamento das Municipalidades e contará, sempre, com 2 (dois) Procuradores e 4 (quatro) Contadores ou Técnicos em Contabilidade de reconhecido saber e experiência em matéria de contabilidade pública e legislação municipal.

Art. 4.º Os membros do Conselho, todos do quadro de servidores de Estado, serão designados pelo Governador do Estado, por indicação do Secretário de Interior e Justiça, com mandato de 4 (quatro) anos.

§ 1.º De dois em dois anos cessará o mandato de metade dos membros do Conselho, permitida a recondução por uma só vez. Ao ser constituído o Conselho, a metade de seus membros terá mandato apenas de 2 (dois) anos e a outra metade de 4 (quatro) anos.

§ 2.º Em caso de vaga, a designação do substituto será para completar o mandato do substituído.

§ 3.º O Conselho de Contas Municipais reunir-se-á, ordinariamente, duas vezes por semana e, extraordinariamente, quantas vezes forem necessárias, sendo de 12 (doze) o máximo de sessões mensais remuneradas.

§ 4.º Os integrantes do Conselho farão jus ao *jeton* de presença previsto no art. 54, e seu § 1.º da Lei n.º 6.080, de 19.6.68.

Art. 5.º Passa a denominar-se Serviço de Auditoria o atual Serviço de Inspeção do Departamento das Municipalidades.

Art. 6.º Ficam criadas, no Quadro Permanente, 36 (trinta e seis) funções gratificadas de Auditor, índice “FG-11”, do Serviço de Auditoria de que trata o artigo anterior.

Parágrafo único. As funções gratificadas de Auditor serão ocupadas por servidores do estado que possuam habilitação profissional de Contador ou Técnico em Contabilidade.

Art. 7.º Fica extinta, no Quadro Permanente, a função gratificada, índice “FG-5”, de Chefe do Serviço de Inspeção e criada, em substituição, no mesmo Quadro, a função gratificada, índice “FG-12”, Chefe do Serviço de Auditoria do Departamento das Municipalidades, da Secretaria de Interior e Justiça.

Art. 8.º As despesas com a execução do presente decreto-lei correrão à conta das dotações do Orçamento vigente, que serão oportunamente suplementadas.

Art. 9.º Este decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação revogadas as disposições em contrário”.

Ora, tudo isso aberra da ordem constitucional, enfrenta o texto, afronta as normas da Constituição Federal vigente, contraria o espírito renovador, a austeridade, os propósitos da Revolução de 1964, opõe-se às finalidades que o Constituinte de 1969 teve em vista ao incluir na Emenda n.º 1 o art. 16.

É o que tentaremos mostrar em seguida, em largos e ligeiros traços esquemáticos, o que, em verdade, seria dispensável, pois do simples confronto entre o mandamento constitucional e os textos apontados da legislação fluminense, ressalta evidente a inconstitucionalidade destes.

III. Inserido no Capítulo III da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, que trata da organização dos estados e dos municípios, o art. 16, referindo-se ao “Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência”, quis simplesmente significar que os estados em sua organização são livres de, para o exercício da fiscalização financeira e orçamentária, instituir Tribunais de Contas ou órgão semelhante com as mesmas funções. Não pretendeu de maneira alguma impor aos estados a forma de Tribunal de Contas. Deixou-os livres para escolherem e que mais lhes conviesse: essa do Tribunal de Contas, que que á tradicionalmente aceita entre nós, ou outra capaz de desempenhar, com igual ou quem sabe? — mais eficiência, as atribuições deferidas em geral aos Tribunais de Contas. Não é outra a opinião abalizada do Ministro Aliomar Baleeiro, em voto proferido no julgamento da Rp n.º 764 do Espírito Santo:

“O estado permanece livre de criar o Tribunal de Contas, à imagem do órgão análogo da União, ou de preferir outro sistema eficaz de controle da execução orçamentária, como, por exemplo, um Controlador e Auditor Geral, do tipo britânico e norte-ameri-

cano, aliás, adotado pela primeira Constituição do Acre” (6).

Isso, tanto no regime da Constituição de 1967, quando se deu o citado pronunciamento, como no atual, exatamente como no atual, exatamente como nos anteriores regimes constitucionais.

Feita a opção, porém, os estados ficam adstritos ao paradigma federal, de modo que — é ainda Aliomar Baleeiro quem diz:

“Não basta instituir ou manter um Tribunal de Contas. É indispensável que esse órgão, por suas atribuições e condições de independência, esteja a salvo de qualquer pressão das autoridades sujeitas constitucionalmente à sua inspeção. Necessita de atribuições que a tornem uma verdade e não uma formalidade vã” (7).

Os estados têm, pois, não só a liberdade de optar, senão obrigação de optar entre a forma Tribunal de Contas ou outra que o substitua. O que não podem fazer é instituir ou manter um Tribunal de Contas podado em suas atribuições constitucionais ou coexistindo com outro órgão, especialmente criado para certos efeitos de esvaziar a competência do Tribunal; o que não podem fazer, é manter um Tribunal de Contas e outro órgão, o outro a que o texto constitucional (art. 16) se refere, porque a partícula “ou” nesse texto é disjuntiva, impondo a escolha entre um e outro.

O Estado do Rio de Janeiro optou, mantendo seu Tribunal de Contas; conformou-se, portanto, ao figurino federal, cuja forma de Tribunal de Contas, “no que couber”, por força do art. 200 da Emenda n.º 1, de 1969, incorporou-se ao seu direito constitucional.

Como, então, retirar ao Tribunal de Contas do Estado uma atribuição que lhe é dada expressamente pela Constituição Federal que, entre as muitas dos Tribunais de Contas, o constituinte destacou especialmente para entregá-la aos Tribunais de Contas do Estado? Uma atribuição que,

adotada como foi pelo Estado do Rio de Janeiro a forma "Tribunal de Contas" para a sua fiscalização financeira e orçamentária, só por ele pode ser exercida.

E, no entanto, tudo isso foi feito: o art. 151 e seus §§ 1.º e 2.º da Emenda n.º 1, de 16.2.70, à Constituição do Estado do Rio de Janeiro, pondo de lado o art. 16 da Constituição Federal, entregou o controle externo da fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios às Câmaras Municipais — como não podia deixar de fazer — mas com "o auxílio de órgão estadual por lei designado", e, completando a forma espúria de controle externo, o Decreto-lei n.º 253 do estado, de 13.4.70 (doc. n.º 7), criou o "Conselho de Contas Municipais", cujas atribuições são exatamente aquelas subtraídas ao Tribunal de Contas, mas que dos Tribunais de Contas se distingue por ser um órgão criado especialmente para deslocar o controle externo das administrações municipais para a área do Executivo, retirando-o da jurisdição do órgão apolítico, alheio aos interesses e pressões das facções partidárias.

O "Conselho" é órgão integrante do Departamento das Municipalidades da Secretaria de Interior e Justiça, isto é, órgão vinculado a outro órgão, que se subordina a um outro, por sua vez, subordinado diretamente ao Governador. Isto significa que as administrações municipais, além de estarem, como estão de fato, sob o controle direto do Departamento das Municipalidades, estarão, também, sob o controle indireto do mesmo Departamento. Tudo subordinado ao Executivo Estadual: controle interno e controle externo.

Diante disso, cabe perguntar: que resta da autonomia dos municípios representada pelo voto de suas Câmaras de Vereadores (art. 15, I, da Emenda n.º 1, de 17.10.69), no que respeita ao controle externo de suas administrações? Apenas a possibilidade de rejeitar por dois terços de seus membros o parecer emitido por um órgão do Executivo Estadual, o que, afinal, significa que só

nos municípios onde a oposição dispuser desse elevado *quorum*, as Câmaras Municipais poderão se opor à vontade do Governo. Convenhamos em que, à vista disso, de pouco ficará valento a autonomia administrativa dos municípios.

Mas continuemos um pouco ainda, no exame do Decreto-lei estadual n.º 253. A presidência do "Conselho de Contas" é exercida pelo Diretor do Departamento das Municipalidades, demissível *ad nutum* e seus membros são escolhidos no quadro de servidores estaduais sem as garantias constitucionais atribuídas aos membros dos Tribunais de Contas e, conseqüentemente, sem as precisas condições de independência para o exercício da jurisdição de contas. Note-se de passagem, não só a título recreativo, mas também, para evidenciar o açodamento, para não dizer mais, na elaboração do Decreto-lei estadual n.º 253, que o "Conselho de Contas" é constituído de 7 membros com mandato de quatro anos, mas que, "de dois em dois anos, cessará o mandato da metade desses 7 membros, isto é, de três conselheiros e meio. Para um "Conselho de Contas", não há dúvida que a conta está mal feita.

Incumbe-lhe, entretanto, examinar as contas anuais do município. Tal é sua única e exclusiva atribuição: "apreciar os pareceres sobre as contas anuais dos municípios", o que quer dizer, contas que, na época própria, serão prestadas uma vez por ano. Essa, repetimos, é a sua única atribuição: apreciar contas que são objeto dos pareceres dos Auditores que as examinam também, uma vez por ano. Assim sendo, apresentadas as contas pelos Prefeitos, no fim de cada exercício financeiro, proferidos os pareceres pelos Auditores e apreciados esses pareceres pelo "Conselho", fica este sem mais nada que fazer durante o resto do ano. Mesmo, assim, terá de se reunir ordinariamente duas vezes por semana. Para quê? Se apreciados os pareceres e remetido às Câmaras Municipais o resultado dessa apreciação, fica o "Conselho" sem outra atribuição? Para fa-

zer jus ao *jeton* a que se refere o § 4.º do art. 4.º do Decreto-lei?

Não é crível, como também não o é que, para tão pouco serviço, se crie um corpo enorme de auditores, simples funções remuneradas sem garantia alguma de independência e isenção, destituíveis *ad nutum*.

Um outro aspecto que, desde logo, chama a atenção nesse Decreto-lei n.º 253, é que, em todo seu texto, “habilmente”, se presume, não se fala, nem se alude a *controle externo* e o simples fato do antigo “Serviço de Inspeção” do Departamento das Municipalidades passar a denominar-se “Serviço de Auditoria” (art. 5.º) e do antigo “Chefe do Serviço de Inspeção” passar a chamar-se “Chefe do Serviço de Auditoria” (art. 7.º), demonstra que, o que se teve em vista com o decreto, foi suprimir a distinção entre controle interno e controle externo — distinção constitucionalmente estabelecida desde a Constituição Federal de 1967, art. 71 e pela Emenda n.º 1, de 1969 reafirmada (art. 70) e estendida à fiscalização municipal (art. 16) — suprimi-la para entregar o controle simplesmente, todo o controle, ao Executivo Estadual. Pouco importa que a própria Constituição Estadual de 16.2.70 aceite a distinção e fale em controle externo e controle interno (Art. 151, § 1.º, e 152, I), o fato é que o Decreto-lei estadual n.º 253, intencionalmente, timbra em não distingui-los para, então, os entregar confundidos ao Poder Executivo Estadual e, assim, às antigas atribuições do Departamento das Municipalidades acrescer as do controle externo das administrações municipais, entregando-lhe a atribuição usurpada ao Tribunal de Contas.

Que será mais preciso para evidenciar a inconstitucionalidade dos textos legais impugnados?

Mas vamos admitir, por absurdo, que o estado pudesse criar um órgão especial para retirar ao Tribunal de Contas a atribuição que lhe deu o art. 16 da Emenda n.º 1, de 1969, que, embora mantendo, como mantem, em sua própria Constituição, a insti-

tuição do Tribunal de Contas, pudesse fazê-lo, esse órgão nunca poderia ser o que canhestamente foi estruturado pelo Decreto-lei est. n.º 253. Só poderia ser alguma coisa equivalente ao Tribunal de Contas, cercada das mesmas garantias constitucionais de independência e autonomia, e não e nunca um órgão qualquer, estruturado de qualquer maneira, dependente, inteiramente subordinado ao Executivo, poder político, por excelência, sujeito às variações e aos caprichos das correntes partidárias, como o que, afinal, se criou no Estado do Rio de Janeiro.

Quando a Constituição Federal (§ 1.º) do art. 16 da Emenda n.º 1 de 1969) fala em “Tribunal de Contas ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência”, está implicitamente equiparando esse órgão estadual, em seus caracteres intrínsecos, em referência à sua posição no mecanismo geral dos poderes constitucionais, ao modelo tradicional de nossos Tribunais de Contas.

Como disse magistralmente o Ministro Moura Rezende, resumindo o pensamento do grande e saudoso constitucionalista Ministro Castro Nunes, (9) “no sistema constitucional brasileiro o Tribunal de Contas é um órgão autônomo e independente, posto de permanência entre os poderes políticos da Nação, sem sujeição a qualquer deles, admitindo que a Constituição o institua com o caráter de uma verdadeira magistratura”.

De tais caracteres deverá revestir-se todo e qualquer órgão estadual que, no desempenho de atribuição constitucional substitua o Tribunal de Contas na organização dos Estados. Fora daí, estará fora do paradigma, do modelo imposto pela Carta Magna à sua estruturação. Será, então, um daqueles órgãos destinados a intervir ilegítimamente nas administrações municipais e que, segundo Francisco Campos, em notável parecer, os estados não podem criar de maneira alguma (10).

Não será preciso acrescentar que o “Conselho de Contas” do Estado do Rio de Janeiro nem de longe faz lembrar o jefirino.

Eis, Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República, resumidos em suas linhas gerais os fundamentos da representação que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro tem a honra de dirigir à Vossa Excelência contra a inconstitucionalidade do § 1.º do art. 151 da Emenda à Constituição do Estado, de 16.2.70, e do Decreto-lei est. n.º 253, de 13 de abril do mesmo ano, para os efeitos de sua declaração pelo eg. Supremo Tribunal Federal.

Nesses termos, espera o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro merecer de Vossa Excelência acolhida ao seu pedido, a fim de que o mesmo se processe de conformidade com a Lei n.º 4.337, de 1.6.64, termos em que espera deferimento. (a) *Alvaro Sardinha*, Presidente."

Em novembro de 1969, o eminente Dr. Luiz Otávio Gallotti, ilustre Procurador do Tribunal de Contas da União, foi consultado pelo nobre Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro sobre a matéria agora debatida, e S. Exa. emitiu excelente parecer que, na forma e na substância, diz muito bem de sua extremada fidelidade às inspirações do exemplo paterno, pois versou o tema com aquela acuidade que só os mestres ostentam.

Do bem elaborado parecer de Sua Excelência, copiado nestes autos, destaco apenas o trecho que mais diretamente trata do assunto agora em julgamento.

Ei-lo (fls. 23 e 24) :

"A Constituição, tal como promulgada pelo Congresso em 24.1.67, alinhou, no art. 13, IV, entre os princípios de observância compulsória pelos estados, os prescritos para a União, relativamente à fiscalização orçamentária e financeira.

Tanto bastava, a nosso ver, para impor aos estados a instituição de um Tribunal de Contas local, estruturado à imagem do da União, em face do papel fundamental exercido por esse órgão, no sistema de controle adotado para o poder Central.

Todavia, o assunto deu margem a divergência, bastando citar, a propósito, a autorizada opinião do eminente Ministro Aliomar Baleeiro que, relatando, no Supremo Tribunal Federal, a Rp n.º 764, do Estado do Espírito Santo, sustentou ser permitida aos estados a alternativa de uma Auditoria unipessoal, semelhante à existente na Inglaterra ou nos Estados Unidos (*R.T.J.*, 50/245).

De um modo ou de outro, o certo é que o assunto ficou explicitamente resolvido, no art. 16, § 1.º, da redação outorgada com a Emenda Constitucional n.º 1, prevalecendo a licitude da manutenção de órgão estadual, de configuração diferente da de Tribunal, como auxiliar do Legislativo, no exercício do controle externo.

Mas não foi só esse o elemento novo trazido ao tema pelo art. 16 citado, e seus parágrafos.

Ficou, também, isento de dúvidas que o controle externo, nos estados, não pode ficar entregue exclusivamente ao Legislativo, impondo-se a atuação de um órgão auxiliar, seja Tribunal, seja Auditoria.

E mais: depreende-se, do novo mandamento constitucional, que o Tribunal, ou órgão estadual criado em seu lugar, há de participar forçosamente, não só do controle externo da Administração do Estado, como da dos municípios nele situados. Assim dispõem os §§ 1.º e 2.º do art. 16, sendo que o último exige o *quorum* qualificado de dois terços, para a rejeição do parecer prévio emitido sobre as contas do Prefeito.

A exceção ao quadro descrito reside na existência de Tribunal de Contas Municipal (§ 3.º). Os requisitos para isso necessários (população superior a dois milhões e renda acima de quinhentos milhões) tornam, porém, a medida acessível a um único município brasileiro: o da capital do Estado de São Paulo."

O eminente Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro manifestou-se, de seu lado,

sobre a arguição de inconstitucionalidade acima transcrita, e o fez nestes termos (fls. 43-5):

“Senhor Ministro,

Acuso o recebimento do Ofício n.º 387-R, de agosto de 1970, no qual Vossa Excelência solicita informações para instruir a Rp n.º 846 formulada pelo Procurador-Geral da República, alegando inconstitucionalidade da parte final do § 1.º do art. 151 da Constituição deste Estado, bem como do Decreto-lei estadual n.º 253, de 13.4.70.

2. Pretende o Tribunal de Contas deste estado que seja excluída, do § 1.º do art. 151 da Constituição Estadual, a expressão “que será exercida com o auxílio do órgão estadual por lei designado.”

3. Dispõe a Constituição Federal no § 1.º do art. 16:

“Art. 16 ...

§ 1.º O controle externo da Câmara Municipal será exercida com o auxílio do Tribunal de Contas ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência.”

4. A representação em tela teve origem em solicitação do Tribunal de Contas deste estado, cujo petitório está instruído com o parecer de 19.11.69 do Procurador do Tribunal de Contas da União.

5. No aludido parecer, é sustentada a tese de que:

E mais: depreende-se, do novo mandamento constitucional, que o Tribunal, ou órgão estadual criado em seu lugar, há de participar, forçosamente, não só do controle externo da Administração do estado, como do dos municípios nele situados” (ver fls. 2 do parecer anexo à representação).

A conclusão do parecer está baseada numa premissa falsa:

“Tribunal ou órgão estadual criado em seu lugar”.

7. A Constituição Federal, em seu § 1.º do art. 16, preceitua:

“Tribunal de Contas ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência”, o que é diametralmente oposto.

Como se verifica do simples exame das expressões transcritas, o parecer confunde: “órgão criado em seu lugar” com “órgão estadual a que for atribuída essa incumbência”.

9. A confusão é evidente e só pode ser atribuída ao fato de o ilustre signatário do parecer pretender que a palavra “incumbência”, referida no § 1.º do art. 16, seja empregada como sinônimo de “atribuição”, quando, na realidade, pela simples interpretação gramatical, ela se refere a “controle externo”.

10. Admitindo-se, *ad argumentandum*, que fosse correta a interpretação dada pelo parecer, mesmo assim, seria lícito dar tal atribuição a outro órgão estadual, em face da decisão desse Pretório Excelso, na Rp n.º 764, do Estado do Espírito Santo, que permitiu aos estados a alternativa de uma Auditoria unipessoal, semelhante à existente na Inglaterra e nos Estados Unidos.

11. Se, de acordo com a decisão citada, aos estados é lícito não ter Tribunal de Contas, também é lícito manter o Estado do Rio de Janeiro uma auditoria para as Contas dos Prefeitos.

O Decreto-lei est. n.º 253, de 13.4.70, é uma consequência do que estabeleceu a Constituição Estadual, no § 1.º do art. 151.

13. Em face do exposto, não existe qualquer eiva de inconstitucionalidade nos dispositivos impugnados.”

Finalmente, o eg. Dr. Procurador-Geral da República assim se pronunciou sobre as informações do Senhor Governador fluminense (fls. 50-4):

“1. A representação visa a declaração de inconstitucionalidade do § 1.º, *in fine*, do art. 151 da Constituição do Estado do Rio

de Janeiro, na redação da Emenda n.º 1, de 16.2.70, bem como do Decreto-lei est. n.º 253, de 13.4.70, que regulamentou a referida disposição constitucional, tudo no concernente ao cometimento do controle externo da fiscalização financeira e orçamentária dos municípios ao Conselho de Contas Municipais, órgão estranho ao Tribunal de Contas do Estado. Daí colidirem esses dispositivos com o mandamento do art. 16, § 1.º, da Constituição Federal, na redação da Emenda n.º 1/69.

2. Prestando as informações de praxe (fls. 43), o Governador do Estado pretende sustentar a legitimidade dos inquinados preceitos estaduais. Alega, em resumo, que a arguição teria partido de uma falsa premissa, constante de parecer do eminente Procurador Dr. Luiz Octávio Gallotti e firmada na suposição de que a Constituição Federal houvesse deferido a prefalada incumbência fiscalizadora ao Tribunal de Contas ou órgão estadual *criado em seu lugar*. Ao invés, a letra constitucional teria deixado ao estado o deferimento dessa incumbência ao Tribunal de Contas ou, sem prejuízo da existência deste a outro órgão estadual. Isso se daria na esteira da liberdade de que goza o estado, em relação à fiscalização de suas próprias contas, na opção da criação do Tribunal de Contas ou da adoção de outro sistema de controle, conforme acórdão desse Excelso Tribunal proferido na Rp n.º 764, do Estado do Espírito Santo, relatada pelo eminente Ministro Aliomar Baleeiro (*R.T.J.* 50/245).

3. Para a sustentação da arguição de inconstitucionalidade, reportamo-nos à erudita argumentação do eminente Presidente do Tribunal de Contas do Estado, Conselheiro Álvaro Sardinha (expediente anexo à inicial), e animamo-nos, em breve complementação, a responder às assertivas do Governador informante.

4. Não há falsa premissa a reparar naquela argumentação. Cuida-se de preceito inaugurado pela Emenda n.º 1 e, portan-

do, sem precedente nas Constituições anteriores. Ademais, ocorre que a recomendação de os estados auxiliarem as Câmaras Municipais no exercício do controle externo da fiscalização financeira e orçamentária não pode ser apreciada isoladamente, na singela análise literal da norma. Sua compreensão há de se amoldar à sistemática constitucional pertinente ao controle da mencionada fiscalização, como matéria tradicionalmente alojada entre os princípios mais sensíveis do regime (art. 7.º, VII, da Constituição de 1946, art. 10, VII, g, e art. 13, IV, da Constituição de 67, mantidos pela Emenda n.º 1).

5. Ponto fundamental dessa sistemática é a instituição de um órgão autônomo, filiado ao Poder Legislativo, do qual é auxiliar na missão constitucional do discutido controle (art. 70). A Constituição não dispõe aos estados o paradigma federal consubstanciado no Tribunal de Contas da União (art. 70, § 1.º). Mas, conforme o magistral prelecionamento do Ministro Baleeiro no julgamento da Rp n.º 764, os estados, em adotando o paradigma federal, devem-no seguir à risca, integrando o seu Tribunal na mesma linha de atribuições conferidas ao Tribunal de Contas da União. Exercida a opção, nenhuma das tarefas do Tribunal poderá ser desviada para órgão paralelo, pois o mister fiscalizador lhe incumbirá com privatividade.

6. Uma vez fixado o sistema de controle externo da fiscalização financeira e orçamentária, mediante a preferência pela criação do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, tudo o mais que for deferido ao estado em matéria fiscalizadora terá que aderir àquela privatividade do Tribunal de Contas. É bem o caso do comentado auxílio que o estado deve prestar às Câmaras Municipais, no terreno dessa fiscalização. O exercício do encargo não tem como ser transferido a outro órgão estadual, quando exista o Tribunal de Contas.

7. De tudo isso se conclui que o § 1.º do art. 16 da Constituição não autoriza ao estado a alternativa de atribuir a outro órgão, que não o seu Tribunal de Contas, se existente, a função de auxiliar as Câmaras Municipais no particular. O que o dispositivo registra, com letra pouco feliz, mas em perfeita consonância com a sistemática constitucional, é a simples previsão de que esse ou aquele estado não tenha criado o Tribunal de Contas e prefira instituir outro órgão com suas funções, nas quais imperiosamente se inclui a de auxiliar as Câmaras Municipais naquela fiscalização.

8. Em última instância, ainda quando o profligado dispositivo constitucional local tivesse como fugir à suscitada mácula, dela não escaparia o Decreto-lei que o regulamentou com a criação do Conselho de Contas Municipais. Com efeito, se a outro órgão fosse possível o exercício das atribuições próprias do Tribunal de Contas do Estado, decerto que tal órgão teria de vincular-se ao Poder Legislativo, na igual condição de órgão auxiliar. Não se admitiria sua estreita subordinação ao Poder Executivo, como integrante de um simples Departamento, o das Municipalidades que por sua vez se subordina à Secretaria de Interior e Justiça, tudo isso a par da investidura precária de seus membros, com mandato de livre escolha do Governador.

9. Admitir-se a legitimidade dessa estrutura do órgão, seria castigar com verdadeiro regresso o regime de controle da fiscalização financeira e orçamentária dos municípios, o qual a Constituição, por via da inovação em causa, quis pôr acima das nuances políticas, para confiá-lo ao prudente auxílio de um órgão afeito à técnica e alheio às ingerências do poder político, como deve acontecer aos Tribunais de Contas ou aos órgãos que lhes façam as vezes com similar autonomia.

10. Isto posto, o parecer é pela total procedência da representação".

É o relatório.

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator):
A eg. Procuradoria-Geral da República, subscrevendo a tese do nobre Tribunal de Contas do Estado do Rio, manifesta o entendimento de que o § 1.º, do art. 16, da Constituição Federal de 1967, texto da Emenda n.º 1, expressa que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ou, não havendo Tribunal de Contas no Estado, por outro órgão estadual que, no seu lugar, seja o auxiliar da Assembléia Legislativa na fiscalização financeira e orçamentária do estado-membro.

Em outras palavras, e resumindo, por essa tese, 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 (respeitada, é óbvio, a exceção do § 3.º, do citado art. 16).

O ilustre Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, entretanto, defende a tese de que o § 1.º, do art. 16, supracitado, expressa que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do estado-membro, ou outro órgão estadual a que se cometa a atribuição específica de auxiliar a Câmara Municipal nesse controle.

Em outras palavras, e resumindo, o nobre Sr. Governador fluminense defende a idéia de que a citada norma constitucional admite *dois órgãos* diferentes para o controle externo: um, o Tribunal de Contas estadual, para as contas do estado-membro, e outro órgão, igualmente estadual, para as contas municipais.

Reduzida a estes termos a controvérsia, vejamos qual das teses acima expostas se harmoniza com a letra e a doutrina da Constituição.

Façamos, pois, a interpretação do texto constitucional de acordo com o processo recomendado pela doutrina moderna, isto é, façamos a interpretação gramatical como preparatória da interpretação lógica, e, depois, façamos esta como preparativa da interpretação sistemática, a que mais autoritadamente revela o direito legislado.

Sabe-se que a interpretação gramatical não basta para demonstrar o sentido que se contém na norma, mas ela é necessária para, demonstrando o sentido das palavras com que foi escrita a norma, auxiliar a revelação do direito por meio da interpretação lógica, que a ela sucede, para, com esta, se processar a interpretação sistemática.

É o que se aprende na lição do Prof. Hans Nawiasky, escrita em sua conhecida obra, agora traduzida para a língua castelhana (*Teoría General del Derecho*, trad. de José Zafra Valverde, Ediciones Rial S.A., Madrid, 1962, p. 189 e segs.).

Do ponto de vista gramatical, a única palavra que, no texto agora discutido, suscita divergência, é a conjunção “ou”.

Trata-se, como de logo se vê, de conjunção alternativa, que estabelece, e isto é óbvio, alternância entre duas proposições.

Assim, a proposição anterior (“Tribunal de Contas do Estado”) e a posterior (“órgão estadual a que for atribuída essa incumbência”) são proposições da mesma qualidade, isto é, são proposições de igual conteúdo jurídico, porque, se igual ao de uma não fosse o da outra, o legislador constituinte, que se presume conhecedor das regras de redação, teria escrito, em seguida à conjunção “ou”, mas antes do substantivo “órgão”, o adjetivo “outro”, que significa “diferente”, redigindo a norma nestes termos: (...) *Tribunal de Contas do Estado ou outro órgão estadual a que for atribuída essa incumbência*.

Se assim não escreveu o legislador constituinte, é porque ele estimou iguais, juridicamente, as duas proposições que formam

o objeto da alternância imposta pela conjunção “ou”.

É o que demonstra a interpretação gramatical e é o que demonstrará a interpretação lógica, como adiante se verá.

Com efeito, se ao Tribunal de Contas do Estado é cometida a competência de auxiliar a Assembléia Legislativa no controle externo da fiscalização orçamentária e financeira na Administração Estadual, como decorre do art. 13, IV e IX, da Constituição, e se ao mesmo Tribunal é conferida a competência de auxiliar a Câmara Municipal no controle externo da fiscalização orçamentária e financeira na Administração do Município, como expressa o § 1.º, do art. 16, agora discutido, a interpretação lógica que se impõe é a de que ao “órgão estadual a que for atribuída essa incumbência”, previsto nesse § 1.º, são atribuíveis as duas espécies de competência acima apontadas, e não uma delas apenas, porque, se assim não for entendido, a idéia de alternância entre as duas proposições supra-analisadas, qualitativamente iguais, será substituída pela de exclusão, exatamente o que o legislador quis afastar por meio da conjunção alternativa “ou”.

É o que em seguida será demonstrado pela interpretação sistemática, a mais racional e científica, e a que mais se harmoniza com o método do Direito Constitucional, exatamente a que aproxima da realidade o intérprete, embora a realidade, como dizia Heráclito, estime esconder-se.

Assentemos, antes do mais, que a norma do § 1.º, do art. 16, da Constituição Federal de 1967, texto da Emenda n.º 1, é norma de organização, vale dizer que é norma de estrutura do município.

Doutro lado, é certo que o mesmo texto constitucional, como se verifica do seu art. 13, IV e IX, impõe ao Estado-membro que, no que respeita à fiscalização financeira e orçamentária, adote o mesmo sistema imposto à União, isto é, que adote o sistema

de controle externo feito pelo Poder Legislativo mediante auxílio do Tribunal de Contas (art. 70).

No que respeita aos municípios, a Constituição emendada instituiu o mesmo sistema, com a diferença de que os de população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária superior a quinhentos milhões de cruzeiros novos poderão criar Tribunal de Contas Municipal, ao passo que, nos demais, o controle externo far-se-á mediante auxílio do Tribunal de Contas do respectivo estado, ou outro órgão estadual da mesma natureza constitucional e administrativa, caso não haja no estado o Tribunal de Contas.

Qual a razão de o texto constitucional alterar o sistema em relação aos municípios que não se incluem na exceção do § 3.º, do art. 16?

Aqui o ponto saliente da questão.

Sabe-se que, no Brasil, sempre se precou, tão necessária era, a instituição de um sistema municipal de fiscalização financeira e orçamentária que fosse, pelo menos em linhas gerais, estruturado à semelhança do que vinha funcionando na União e em quase todos os estados-membros.

Era pretensão louvável.

A Constituição de 1946 não cuidou do assunto, mas, outorgando ampla autonomia municipal, permitiu que os Municípios instituísem Tribunais de Contas.

O resultado foi terrivelmente negativo, porque os Tribunais de Contas instituídos no regime de 1946 em alguns municípios não passaram de órgãos de favorecimento eleitoral, altamente onerosos para os cofres municipais por causa do empreguismo que os acompanhou, e, ainda, porque, na crua realidade, não executavam, a contento, o controle externo.

Para obviar tantos males, e também por verificar a notória dificuldade de se compor, em muitos dos nossos municípios, um Tribunal de Contas de boa qualidade in-

telectual, o constituinte de 1967, notadamente o da Emenda n.º 1, reconhecendo que a solução era o implantar o controle da fiscalização financeira e orçamentária nos municípios de acordo com o modelo adotado para a União, resolveu instituir o regime do art. 16 agora discutido, sem dúvida moralizador, embora não redigisse de maneira feliz a mencionada norma, ensejando controvérsia.

A história do problema, lembrada assim rapidamente, mostra a idéia que inspirou o legislador ao conceber o citado art. 16 e constitui subsídio de interpretação de tal norma.

Da interpretação gramatical e da interpretação lógica feitas acima, assim como da ligeira história do art. 16 agora analisado, se conclui, sem esforço maior, que a proposição final do citado dispositivo ("ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência") constitui alternativa que o legislador deixou expressa para os casos de estados que, à época da elaboração do texto constitucional, não haviam instituído Tribunal de Contas (como Paraíba e Sergipe), ou para o estado que mantinha o órgão com denominação diferente (Acre).

Doutro lado, se o estado-membro puder instituir dois órgãos, como pretende o Sr. Governador do Estado do Rio, um para o auxílio do controle externo no campo estadual e outro para o auxílio do controle externo no campo municipal, é de se admitir, dentro da lógica de tal hermenêutica que, amanhã, o estado-membro poderá criar, na jurisdição estadual, tantos órgãos de auxílio do controle externo no campo municipal quantos sejam os municípios do estado-membro.

O sentido lato que se empreste à proposição final do § 1.º, do art. 16, admite a criação de tantos órgãos estaduais quantos sejam os municípios.

Então, a idéia moralizadora que inspirou o constituinte de 1967 e o de 1969 ficará obviada, e aquilo de errôneo que se impe-

diu vigorasse nos municípios, há de impedir, agora ou brevemente, no campo da jurisdição estadual.

Tamanho absurdo, embora insustentável, é admissível, e a norma restritiva do § 3.º, do art. 16, será letra morta, como de logo se vê.

Conclui-se que o art. 151, § 1.º, parte final, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 16.2.70, bem assim o Decreto-lei n.º 253, de 13.4.60, do mesmo estado, ofendem o art. 16 da Constituição Federal (texto da Emenda n.º 1), e, por via de implícita remissão, o art. 13, IX, da mesma Constituição.

Voto pela procedência da representação em todos os seus termos.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 846 — RJ — Rel., Ministro Antonio Neder. Repte., Procurador-Geral da República. Repdo., Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: Adiado o julgamento pelo pedido de vista do Ministro Bilac Pinto, após o voto do Ministro Antonio Neder (Relator) julgando procedente a representação e declarando inconstitucional a parte final do § 1.º, do art. 151, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com a redação da Emenda n.º 1, de 16.2.70, e o Decreto-lei n.º 253, de 13.4.70. Impedido, o Senhor Ministro Luiz Gallotti. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Barros Monteiro.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha, Vice-Presidente, na ausência justificada do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro, Presidente. Presentes à sessão os Srs. Ministros Luiz Gallotti, Adalício Nogueira, Oswaldo Trigueiro, Djaci Falcão, Amaral Santos, Thompson Flores, Bilac Pinto e Antonio Neder. Procurador-Geral da República, o Professor Xavier de Albuquerque. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Barros Monteiro.

VOTO

O Sr. Ministro Bilac Pinto: O voto do eminente Ministro Antonio Neder está fundado na seguinte premissa: a Constituição Federal somente admite *um único órgão estadual* de controle externo para auxiliar a Assembléia Legislativa, no que respeita à fiscalização orçamentária e financeira do estado, e, cumulativamente, para auxiliar cada Câmara Municipal no que concerne às contas do respectivo municípios.

A Rp n.º 846, da ilustrada Procuradoria-Geral da República, chega à mesma conclusão do nobre Relator, mediante um silogismo em que a proposição inicial é a de que ao estado é facultado criar, ou o Tribunal de Contas, ou outro órgão, para auxiliar a Assembléia Legislativa, no controle externo da fiscalização financeira e orçamentária.

A inferência que daí se extrai é a de que, feita a opção, somente existirá no estado um único órgão para o exercício daquelas funções, em relação ao próprio estado e aos municípios.

A construção interpretativa do voto e da Representação, *data venia*, não se harmoniza com a interpretação sistemática do diploma constitucional de 1969.

O art. 16 da Constituição em vigor dispõe:

“Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei.

§ 1.º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência.

§ 2.º Somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas ou órgão estadual mencionado no § 1.º, sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente”.

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.

Contrariamente aos pontos de vista do ilustre Relator e da douta Procuradoria-Geral da República, admito a dualidade de órgãos controladores de contas, que fica condicionada apenas ao critério do constituinte estadual.

O eminente Ministro Carlos Medeiros Silva, em parecer que elaborou, a pedido do Governo do Estado do Ceará, onde existe o sistema dual, assim se manifesta, sobre o tema que acabo de focalizar: *

"A solução adotada pela Constituição do Estado do Ceará traduz fielmente o pensamento contido no texto federal: a permissão para criar, a par do Tribunal de Contas, incumbido dos assuntos focalizados, no plano da Administração Estadual, *outro órgão*, a que denominou Conselho de Contas dos Municípios, para exercer atribuições semelhantes no âmbito da Administração municipal.

A exegese contrária, que conduziria ao monopólio da tomada de contas do estado e dos municípios, por um só órgão — o Tribunal de Contas —, leva a conseqüências inadmissíveis no plano da hermenêutica — a de que existem "palavras inúteis" no texto da Constituição Federal, quando admite a *alternativa*, em se tratando de contas dos municípios: — Tribunal de Contas do Estado, *in verbis*:

* Nota da Redação. Parecer publicado na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 111, p. 469.

"... ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência" (art. 16, § 1.º).

...

"... ou órgão estadual mencionado no § 1.º, sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente" (art. 16, § 2.º).

De fato, a criação de Tribunais de Contas pelos estados deixou de ser uma faculdade para se tornar um *imperativo*, por força da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, ao texto federal de 1967.

No art. 13, n.º IX, ao enumerar os princípios constitucionais que os Estados deviam observar, entre outros, na Constituição estadual, a Emenda n.º 1, de 1969, alude aos Tribunais de Contas dos Estados, limita o número de seus membros a 7 e manda aplicar-lhes no que couber, o disposto no art. 114, itens I a III (vedação de exercício de certas atividades dos juizes; *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, n.º I, *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 sua fiscalização orçamentária e financeira* (princípio constitucional) que devem observar, art. 13 *caput* e n.º 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 (*id.* de 1946); é

hoje, pela Emenda n.º 1, de 1969, um compromisso indeclinável, na organização constitucional dos estados.

Nas Disposições Gerais e Transitórias, ainda da Emenda n.º 1, vamos encontrar subsídios para essa conclusão, nas referências feitas a membros dos Tribunais de Contas dos estados, art. 190; *id.* do Município de São Paulo, art. 191; *id.* do Distrito Federal, art. 193, parágrafo único.

Convém esclarecer que o voto do eminente Ministro Aliomar Baleeiro na Rp n.º 764, admitindo a inexistência de Tribunais de Contas nos estados, foi proferido em 6.3.68, muito antes, portanto, da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969 (*R.D.A.* 99/271 e segs.).

Se assim é hoje, por força da Emenda n.º 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 Emenda Constitucional n.º 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, inócua e sem objeto o disposto nos §§ 1.º e 2.º do art. 16, quando prevê a instituição, por lei estadual, de um órgão, que não o Tribunal de Contas.

Se a existência do Tribunal de Contas do Estado decorre de interpretação sistemática do texto de 1969 e de seu confronto com o de 1967, e uma vez criado, na sua competência hão de englobar-se as contas do estado e dos municípios, qual o alcance da previsão, expressa e reiterada, de *outro ór-*

gão para desempenhar a tarefa de auxiliar as Câmaras Municipais, no que toca ao controle externo das contas municipais?

É válida, portanto, para repúdio desta exegese do texto constitucional de 1969, a regra segundo a qual não há palavras supérfluas, sem conteúdo ou destinação nos textos legais.

Seria o órgão em causa um natimorto, um aborto constitucional? A competência que se lhe pretendeu atribuir teria sido, ao mesmo passo, subtraída, de plano, e atribuída ao Tribunal de Contas do Estado?

A interpretação gramatical que se exaure na significação da partícula disjuntiva — *ou* — e conclui que a existência do Tribunal de Contas impede a criação do órgão previsto no texto tantas vezes citado, não encontra apoio da exegese sistemática e leva a conseqüências inadmissíveis, como a da previsão de um órgão sem competência e fulminado, no nascedouro, como juridicamente inviável.

É interessante observar que a idéia de um órgão estadual autônomo, a par do Tribunal de Contas, destinado a se ocupar dos assuntos da área municipal, já fora preconizada pelos estudiosos da matéria (João Lyra Filho, *Poder Executivo: Novo Sinônimo do Poder Econômico*, p. 150-1; Aliomar Baleeiro, *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, 2.ª ed., vol. II; Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 2.ª edição, vol. I, p. 430-1). (Memorial do Governo do Ceará, p. 10-3).

Fundado nos argumentos até agora expendidos, julgo improcedente a Representação na parte em que argúi a inconstitucionalidade do trecho final do § 1.º, do art. 151 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que estabelece:

“Art. 151. A fiscalização financeira e orçamentária do município será exercida pela Câmara Municipal.

§ 1.º No cumprimento dessa função privativa, a Câmara Municipal acompanhará a execução do orçamento e fiscalizará a apli-

cação dos créditos orçamentários e extra-orçamentários, mediante controle externo, que será exercido com o auxílio do órgão estadual por lei designado”.

Passarei, agora, a examinar a arguição de inconstitucionalidade do Decreto-lei n.º 253, de 13.4.70, que criou o “Conselho de Contas Municipais” do Estado do Rio de Janeiro.

Diferentemente do que ocorre no Ceará e na Bahia, onde os órgãos homólogos são independentes do Executivo, gozando seus membros das mesmas garantias dos juízes dos respectivos Tribunais de Contas, o “Conselho de Contas Municipais” fluminense está diretamente subordinado ao Executivo.

Com efeito, é ele integrado no Departamento de Municipalidades da Secretaria do Interior e Justiça.

Sua presidência é exercida pelo diretor desse Departamento, que é funcionário de confiança do governador e, como tal, demissível *ad nutum*.

Seus membros são escolhidos pelo governador, dentre os servidores do Estado.

Fugiu, assim, o órgão criado, ao paradigma federal, que exige que ele tenha condições de independência plenamente asseguradas, para ficar sobranceiro, seja à pressão do governo estadual, seja à dos governos municipais sujeitos à sua jurisdição de Controle de Contas.

Tal como está organizado, o “Conselho de Contas Municipais” abre ensejo à vulneração da autonomia dos municípios no que respeita ao controle externo de sua gestão financeira.

Todas essas razões me levam a julgar procedente, em parte, a Representação, no que concerne à inconstitucionalidade do Decreto-lei n.º 253, de 13.4.70, do Estado do Rio de Janeiro.

EXTRATO DA ATA

Rp n.º 846 — RJ — Rel., Ministro Antonio Neder. Rpte., Procurador-Geral da Re-

pública. Rpdo., Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: Adiado, em virtude de pedido de vista do Ministro Rodrigues Alckmim, depois de voto do Relator que julgava procedente *in totum* a Representação, declarando inconstitucionais o art. 151, § 1.º, da Constituição do Rio de Janeiro, na parte final, com a redação da Emenda n.º 1/1970, do Decreto lei número 253/70, e do voto do Ministro Bilac Pinto, que julgava improcedente a Representação, exceto na parte relativa a esse Decreto-lei n.º 253/70, que também reconhecia inconstitucional.

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Presentes à sessão os Srs. Ministros Luiz Gallotti, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque e Rodrigues Alckmim. Procurador-Geral da República, o Dr. José Carlos Moreira Alves.

VOTO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmim: Acolhendo a presente representação, tem o eminente Relator como ofensivos do art. 16, § 1.º, da Constituição Federal (Texto da Emenda n.º 1) o art. 151, § 1.º, parte final, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e o Decreto-lei fluminense n.º 253, de 1970.

Entende o voto da S. Exa. que, a teor dos aludidos dispositivos da Constituição Federal, o controle externo da Câmara Municipal, no tocante à fiscalização financeira e orçamentária do município, deve ser exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ou órgão estadual que, com funções de Tribunal de Contas, exerça o controle externo das contas estaduais. Um só órgão de controle externo para as contas do estado e dos municípios, seja ele denominado Tribunal de Contas, ou tenha outra denominação.

A esta conclusão chega pela consideração de que, iguais as proposições que formam

objeto da alternância "ou", a interpretação lógica imporia a atribuição da competência a um só órgão estadual. E com o auxílio do elemento histórico, pondera que a alternativa se referiria a casos em que não existissem, em estados (Paraíba e Sergipe) Tribunal de Contas à época do texto constitucional, ou em que existisse órgão fiscalizador de denominação diferente (Acre). E indo à interpretação sistemática, observa que, a admitir que os estados pudessem criar órgãos autônomos para controle externo das contas municipais, poderiam eles multiplicar tais órgãos até que atingissem o número dos municípios, desatendendo à finalidade da vedação legal.

Já o eminente Ministro Bilac Pinto afirma ofensivo à Constituição o Decreto-lei fluminense n.º 253, porque não assegura as indispensáveis garantias de independência aos membros do Conselho de Contas Municipais. Não o seria, porém, a existência de outro órgão, a par do Tribunal de Contas do Estado, para o controle externo das contas dos municípios. E a esta conclusão chega pelo argumento de que, sendo obrigatória a existência de Tribunais de Contas nos estados (art. 12, IX, da Constituição Federal), as referências dos §§ 1.º e 2.º do art. 16 ("Tribunal de Contas ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência") obviamente se destinariam à admissibilidade da criação de órgão autônomo, sem o que seriam supérfluas as palavras da lei.

A força dos respectivos argumentos levou-me a pedir vista dos autos.

E peço vênha ao eminente Relator para acompanhar a manifestação do eminente Ministro Bilac Pinto, pelas considerações seguintes:

A expressão "Tribunal de Contas", no texto constitucional, se prende ao conceito funcional do órgão. São órgãos de controle externo de contas, quer sejam do estado, quer dos municípios. Vejam-se os arts. 190 e 191 da Constituição Federal. Há referên-

cias, aí, a Tribunais de Contas dos estados e dos municípios, a "Tribunais de Contas Municipais", sem que o legislador atribuisse qualquer relevância à eventual diferença de denominação que tais órgãos pudessem ter.

Tem a expressão "Tribunal de Contas", portanto, categoria de expressão conceitual, correspondente a órgão de controle externo das contas, dos estados ou dos municípios, conforme sejam adjetivos.

Portanto, quando o art. 12, IX, da Constituição Federal, impõe as vedações do art. 114, I a III a membros dos "Tribunais de Contas" dos estados, está a utilizar-se do conceito que tem como bastante para indicar o único órgão de controle externo das contas dos estados, sem preocupar-se com que pudesse haver, nos estados, órgãos com essa finalidade e outra denominação, que acaso se pudessem pretender livres das vedações constitucionais.

Ora, se ao estabelecer tais princípios rígidos referentes aos Tribunais de Contas dos estados, não deu relevância maior, o legislador, à possível circunstância de terem eles outra denominação; se, da mesma forma, em outros textos (arts. 190, 191), entendeu a Constituição que a só referência a "Tribunais de Contas" estaduais ou municipais significava, conceitualmente, os órgãos de controle externo das contas; a mim não me parece seguro afirmar que, nos aludidos §§ do art. 16, se tenha querido ressaltar, com a menção de Tribunal de Contas do Estado, "ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência", a abrangência de um mesmo e só órgão, a que acaso se tivesse dado outra denominação. E isto, como visto, porque a possibilidade de outra denominação atribuível a tais órgãos de controle nunca foi tomada em conta pela Constituição, pelo significado conceitual que atribuiu à expressão "Tribunal de Contas".

Diante disso, parece-me que a exata interpretação dos aludidos textos constitucionais será a de que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o au-

xílio do Tribunal de Contas do Estado (órgão fiscalizador das contas estaduais) ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência (órgão outro, incumbido de auxiliar o controle externo das Câmaras Municipais).

O argumento de que, diante desta interpretação, os estados poderão multiplicar tais organismos de contas municipais até ao número dos municípios não se me afigura inafastável, desde que o texto constitucional parece excluir a pluralidade ("ou órgão estadual").

Outro argumento há, porém — e este me levou ao pedido de vista — que deve ser apreciado. É que, no art. 12, IX, da Constituição Federal, o número de membros dos Tribunais de Contas dos estados se limita a sete. E, a admitir a criação de outro organismo, já agora para o controle externo de contas municipais, implicitamente se estaria a permitir, aos estados, o afastamento da restrição, possibilitando-lhes a criação, na verdade, de outro Tribunal de Contas, o dos municípios, com essa outra denominação.

Meditei o argumento. E chego à conclusão de que as possíveis razões determinantes de que ao órgão de controle externo das contas dos estados não se permitisse número de julgadores maior que sete não excluíam, necessariamente, a possibilidade de órgão autônomo para as contas. É que a restrição, quer quanto à ampliação do número de Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, quer a criação de Tribunais de Contas dos Municípios (art. 16, § 3.º), poderia levar a invencível acúmulo de tarefas, abrindo-se, então, pela regra do art. 16, § 1.º, a solução de outro órgão para o controle externo das contas municipais.

Chego à conclusão, pois, de que, quando a Constituição quer referir-se ao órgão de controle externo das contas estaduais, usa da expressão "Tribunal de Contas do Estado", sem ressaltar a possível existência de denominação outra, atribuível a esse órgão.

E assim, se pretendesse que o controle externo das contas municipais se atribuisse a esse mesmo órgão, não haveria razão para que não empregasse a mesma expressão conceitual, sem acrescentar-lhe alternativa: "ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência".

Restrinjo no caso, pois, a inconstitucionalidade, como o fez o eminente Ministro Bilac Pinto, ao Decreto-lei fluminense, com a máxima vênha pedida ao eminente Relator.

EXTRATO DA ATA

Rp n.º 846 — RJ — Rel., Ministro Antonio Neder. Repte., Procurador-Geral da República. Repdo., Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: Adiado o julgamento por haver pedido vista o Ministro Oswaldo Trigueiro, depois do voto do Ministro Rodrigues Alckmim, nesta sessão que adotou o voto do Ministro Bilac Pinto. Procedente em parte.

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Presentes à sessão os Senhores Ministros Luiz Gallotti, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antônio Neder, Xavier de Albuquerque e Rodrigues Alckmim. Procurador-Geral da República, o Dr. José Carlos Moreira Alves.

VOTO

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: A Constituição de 1969: a) proíbe que os municípios criem Tribunais de Contas, abrindo exceção apenas para aqueles que tenham mais de dois milhões de habitantes e mais de quinhentos milhões de renda tributárias; b) obriga os estados a manterem — para o controle externo de suas contas e das contas de seus municípios — um Tribunal próprio ou Órgão de natureza equivalente.

Se é vedada a instituição de Órgão controlador da execução orçamentária municipal, pelo município, parece-me implícita-

mente vedada a instituição de órgão exclusivo de controle das contas municipais, pelo estado.

A entender-se diversamente, estaria burlado o mandamento constitucional. Por esta ou por aquela razão, a Constituição veda a proliferação dos Tribunais de Contas no plano municipal. Penso que o intérprete não pode admitir essa proliferação, desde que esses Tribunais passam a ser mantidos pelos cofres estaduais.

Por outro lado, os estados estão obrigados a manter um órgão auxiliar para o controle externo das contas estaduais e municipais. Esse órgão poderá ter a configuração de Tribunal de Contas, segundo o molde federal, ou a de órgão equivalente — conselho, comissão, controladoria, ou cousa do gênero. Podem os estados optar por uma ou outra forma, porém não podem adotar as duas. Onde a Constituição diz Tribunal de Contas ou órgão equivalente, não vejo como ler-se Tribunal de Contas e mais outro órgão controlador das contas estaduais e municipais, a Constituição, se admite uma alternativa, não admite a solução cumulativa que se pleiteia. A União, cujo orçamento é maior e mais complexo do que todos os orçamentos estaduais e municipais reunidos, somente pode ter um órgão auxiliar do Congresso, para a tarefa da fiscalização financeira. Penso que a Constituição não permite que os estados tenham dois ou mais órgãos do mesmo gênero.

Não posso interpretar a Constituição, quanto ao ponto em debate, sem atentar para todo o contexto referente dos Tribunais de Contas, o qual é clara e reiteradamente restritivo. Do exame conjunto das normas pertinentes (art. 13, IV e IX, art. 16 e seus parágrafos, arts. 190, 191 e 193) extraio a conclusão de que a lei maior repele a multiplicidade dos Tribunais de Contas ou órgãos equivalentes. Assim a questão não comporta interpretação ampliativa, que anule ou atenuie o rigorismo do sistema.

Não discuto, nem me compete fazê-lo, se esse sistema é o mais adequado ou o mais conveniente, nem se será exequível, nos grandes estados. Se não for, cabe ao poder constituinte corrigi-lo, como julgar acertado e quando entender oportuno.

Pelo exposto, acompanhando o voto do eminente relator, julgo procedente a representação, *in totum*.

VOTO

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Estou de acordo com o voto do eminente Ministro Bilac Pinto. O art. 16 da Constituição Federal, no § 1.º, possibilita a existência, ao invés de órgãos municipais, de órgão estadual único, a que se poderá atribuir, por lei, incumbência pertinente ao controle externo da Câmara Municipal: "O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência." Qual é essa incumbência? Evidentemente, a de auxiliar no controle externo da Câmara Municipal. Esse auxílio será prestado pelo Tribunal de Contas do Estado, ou pelo órgão estadual, a que for confiada tal função.

Concordo, igualmente, com o Senhor Ministro Bilac Pinto, quando exige, relativamente ao aludido órgão estadual, a outorga das mesmas garantias dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado.

Julgo procedente, em parte, a representação, para declarar inconstitucional somente o decreto-lei que regulou a composição do órgão estadual, não a instituição do órgão em si.

O Sr. Ministro Thompson Flores: O outro órgão que V. Exa. admite exerce as funções do Tribunal de Contas e seus integrantes gozam das garantias dos conselheiros?

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Com as mesmas garantias. É órgão estadual, com função específica, limitada a auxiliar no con-

trole externo da Câmara Municipal. Alivia dessa tarefa o Tribunal de Contas do Estado.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: Implicitamente, V. Exa. admite um segundo Tribunal de Contas. Se se pode criar um outro órgão, este pode ser outro Tribunal de Contas.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: A Constituição não preceitua que o estado instituirá o Tribunal de Contas, ou, então, outro órgão. O que a Constituição estabelece é que o controle externo da Câmara Municipal será exercido como o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ou de órgão estadual, a que for atribuída essa incumbência. Ao segundo será atribuído o auxílio do controle externo da Câmara Municipal.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: O controle é sempre externo.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Controle externo, exclusivamente, da Câmara Municipal. A Constituição extinguiu os Tribunais de Contas Municipais, ressalvadas as exceções nela previstas, arts. 191 e 16, § 3.º. Mas, para aliviar o Tribunal de Contas do Estado, permitiu a criação de outro órgão estadual, a que será atribuída a incumbência de auxiliar o controle externo da Câmara Municipal. Este outro órgão terá função restrita à área municipal. Não excluirá o Tribunal de Contas do Estado.

O Sr. Ministro Thompson Flores: Não acha V. Exa. que, assim, se proporcionaria proliferação de Tribunais de Contas nos Estados?

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Haverá um Tribunal de Contas do Estado e poderá haver outro órgão estadual, unicamente, para auxiliar o controle externo da Câmara Municipal.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: Nada impede que seja Tribunal de Contas. Pelo raciocínio de V. Exa., não podemos impedir que se chegue à criação desse segundo

órgão, como Tribunal de Contas de âmbito municipal.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Peço vênias aos eminentes Ministros que se pronunciaram de modo diverso, para acompanhar o voto do eminente Ministro Bilac Pinto.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): A matéria é constitucional e tenho voto.

Com a devida vênias dos eminentes Senhores Ministro Relator, Oswaldo Trigueiro, Thompson Flores, Barros Monteiro e Djaci Falcão, acompanho o voto do eminente Sr. Ministro Bilac Pinto.

Realmente, na Constituinte de 1946, quando se discutiu o processo de controle de contas que aquela Carta impôs aos estados, defendi a tese de que se deveria deixar o tipo de órgão controlador à livre escolha dos legisladores, de acordo, aliás, com o princípio da Constituição de que cada estado se rege pela Constituição e leis que adota.

Havia possibilidade de cada estado optar por um Tribunal de Contas do tipo francês, adotado pela Itália, Bélgica e não sei quantos países, e que vem sendo conservado no Brasil, desde o Governo Provisório, ou por um controle unipessoal do tipo inglês, também adotado nos Estados Unidos, e inclusive, na América Latina, em países do Pacífico.

A solução, na Comissão de Constituição e Justiça, foi a de que se deixasse uma redação em que primeiro figurasse o Tribunal de Contas, e, depois, a permissão para outro órgão que substituísse esse Tribunal de Contas.

Assim foi o que ocorreu no Acre, quando se constituiu em estado, há dez anos, e que preferiu essa forma mais simples e que, para mim, é mais eficiente a do controle uni-

pessoal, à semelhança do *Comptroller and Auditor General*, da Inglaterra e Estados Unidos.

Figurava esse dispositivo da Constituição de 1946 quando tive em mãos uma representação — creio que era do Espírito Santo — em que se discutia e se invocava o material histórico da Constituinte. Mantive o ponto-de-vista, que foi o meu na Constituinte.

Como já mostrou o eminente Senhor Ministro Bilac Pinto, modificou-se a Constituição, nesse assunto, e acredito que aqueles que fizeram a Constituição de 1967 e a Emenda n.º 1/69, não tinham sequer notícia do motivo que inspirou a redação propositadamente flexível da Constituição de 1946.

Sou dos que dão certo valor aos materiais legislativos, sobretudo quando eles estão próximos no tempo. No caso, não só se justificaria mais a invocação desse elemento histórico, porque mudou, no particular, a Constituição, mas também, me parece que ela deve ser interpretada de acordo com as necessidades e condições do presente. E tenho como mais útil ao interesse nacional, uma interpretação pela qual se possa permitir ao estado, além do Tribunal de Contas, para as contas estaduais, um outro órgão só para os municípios.

Parto de um princípio puramente pragmático. Minha terra tem, parece-me, quatrocentos municípios. Quando fui deputado estadual — e é uma época tão remota que me envergonho até de confessar em público — eram duzentos e poucos. O Estado de São Paulo tem mais de quinhentos municípios, e é um estado tão importante como alguns países do mundo, pela sua economia, pelo seu potencial demográfico, pela sua cultura e outros fatores.

Ora, acredito que o Tribunal de Contas de São Paulo já deve estar sobrecarregado

apenas como o controle das finanças do estado, e ainda com o encargo de rever as contas das municipalidades, a tarefa é esmagadora.

Então, procuro uma solução de acordo com as circunstâncias atuais do País e, parece-me que, neste ponto, a interpretação que o eminente Senhor Ministro Bilac Pinto apresentou é politicamente boa. É claro que empreguei a palavra, aqui, na sua pureza helênica, na sua mais nobre acepção.

Por essas razões, acompanho o eminente Sr. Ministro Bilac Pinto, julgando procedente, em parte, a Representação, apenas no que concerne à inconstitucionalidade do Decreto-lei n.º 253, de 13.4.70, do Estado do Rio de Janeiro.

EXTRATO DA ATA

Rp n.º 846 — RJ — Rel., Ministro Antonio Neder. Rpte., Procurador-Geral da República. Rpdo., Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: Julgada procedente, em parte, à unanimidade para declarar-se a inconstitucionalidade do Decreto-lei n.º 253/70 — RJ; registrando-se 5 votos apenas pela total procedência, os dos Ministros Relator, Oswaldo Trigueiro, Djaci Falcão, Barros Monteiro e Thompson Flores, sem *quorum*, portanto, para declaração da inconstitucionalidade do art. 151, § 1.º, da Constituição do Rio de Janeiro. Votou, também, o Presidente.

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleiro. Presentes à sessão os Senhores Ministros Luiz Gallotti, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque e Rodrigues Alckmim. Procurador-Geral da República, o Dr. José Carlos Moreira Alves.