

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.124 BAHIA

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B
ADV.(A/S)	: WESLEY RICARDO BENTO DA SILVA
ADV.(A/S)	: EDUARDO MUNIZ MACHADO CAVALCANTI
ADV.(A/S)	: PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA BAHIA RABELO
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A controvérsia consiste em definir a constitucionalidade de normas estaduais que determinam a prestação de contas pelo Tribunal de Contas dos Municípios diretamente à Assembleia Legislativa.

A Constituição Federal encerra, no Título IV, a organização dos Poderes da República. Nesse sentido, dispõe, no Capítulo I, sobre o Poder Legislativo, e estabelece na Seção IX, como desdobramento, o tratamento, a ser observado por todos os entes da Federação, acerca da fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos poderes públicos, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, mediante controles externo e interno (arts. 70 a 75).

No âmbito federal, a titularidade do controle externo é atribuída ao Congresso Nacional, por meio do auxílio técnico do Tribunal de Contas da União:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional,

mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas

unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no

parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

(Grifei)

Como se vê, o constituinte reservou ao Tribunal de Contas da União a competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Pública federal direta e indireta, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público federal (CF, arts. 70, parágrafo único, e 71, II).

Por força do art. 75, esse modelo deve ser obrigatoriamente replicado no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, para a organização dos respectivos Tribunais de Contas bem como dos Tribunais de Contas dos Municípios:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

A fiscalização dos Municípios, a seu turno, foi disciplinada no art. 31 da Carta da República. Nos termos desse dispositivo, compete à Câmara Municipal o controle externo, a ser realizado com auxílio dos Tribunais de Contas do Estado – existentes nas 26 capitais; do Tribunal de Contas do Município respectivo – encontrado exclusivamente nos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, pertencentes à estrutura municipal –; ou dos Tribunais de Contas dos Municípios do Estado – presentes nos

ADI 4124 / BA

Estados da Bahia, de Goiás e do Pará:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

[...]

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Embora o § 4º do citado dispositivo tenha proibido categoricamente a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas municipais, o parâmetro constitucional não implicou a extinção dos Tribunais de Contas dos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, criados sob a égide de regime constitucional anterior (Lei n. 183/1980 do Município do Rio de Janeiro e Lei n. 7.213/1968 do Município de São Paulo).

Nos termos da jurisprudência do Supremo, os Tribunais de Contas dos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo são órgãos independentes e autônomos, pertencentes à estrutura da esfera municipal respectiva, vocacionados a auxiliar a Câmara Municipal no controle externo do Município (ADIs 346 e 4.776, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 2.10.2020).

Desse modo, o constituinte de 1988 outorgou aos Estados-membros a liberdade, como expressão de suas prerrogativas constitucionais de auto-organização e autonomia (CF, art. 25), de **optar entre (i) concentrar a**

atuação fiscalizatória das Administrações Públicas do Estado e dos Municípios respectivos no Tribunal de Contas do Estado (ii) e fracioná-la, mediante a criação, paralelamente ao Tribunal de Contas do Estado, de um Tribunal de Contas dos Municípios do Estado, destinado ao auxílio do controle externo titularizado pelas Câmaras Municipais.

O Tribunal de Contas dos Municípios é órgão instituído pela Constituição do Estado. Está, desse modo, inserido na estrutura do Estado, motivo por que **deve prestar contas perante o Tribunal de Contas do Estado**, por força da competência estabelecida nos arts. 71, II, e 75 da Lei Maior.

O Supremo já firmou precedente nesse sentido, relativamente ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – AUTONOMIA DO ESTADO-MEMBRO – A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO-MEMBRO COMO EXPRESSÃO DE UMA ORDEM NORMATIVA AUTÔNOMA – LIMITAÇÕES AO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE – [...] COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA PROCESSAR E JULGAR O PREFEITO NOS ILÍCITOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS – ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL – ESFERA MÍNIMA DE INGERÊNCIA NORMATIVA DO ESTADO-MEMBRO AUTORIZADA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – [...] PLENA ADEQUAÇÃO AO MODELO FEDERAL CONSAGRADO NO ART. 71, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AUTONOMIA DO MUNICÍPIO.

[...]

– A Constituição da República impede que os Municípios criem os seus próprios Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais (CF, art. 31, § 4º), mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituam órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios (RTJ 135/457, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – ADI 445/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA), incumbido de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, § 1º).

– Esses Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios – embora qualificados como órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1º) – atuam, onde tenham sido instituídos, como órgãos auxiliares e de cooperação técnica das Câmaras de Vereadores.

– A prestação de contas desses Tribunais de Contas dos Municípios, que são órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1º), há de se fazer, por isso mesmo, perante o Tribunal de Contas do próprio Estado, e não perante a Assembléia Legislativa do Estado-membro. Prevalência, na espécie, da competência genérica do Tribunal de Contas do Estado (CF, art. 71, II, c/c o art. 75).

[...]

(ADI 687, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 10.2.2006)

Naquela oportunidade, o Relator, ministro Celso de Mello, consignou a peculiaridade da situação organizacional do Tribunal de Contas dos Municípios. Confira-se trecho do voto de Sua Excelência, seguido de forma unânime pelo Plenário:

Não obstante a plena validade da instituição, pelo Estado-membro, desse Tribunal (estadual) de Contas dos

Municípios (CF, art. 31, § 1º), **impõe-se reconhecer a inconstitucionalidade** das expressões *e do Tribunal de Contas dos Municípios* e *e o Tribunal de Contas dos Municípios*, **constant**es, respectivamente, do inciso XXX do art. 92 e do art. 122 da Constituição paraense.

É **que** a prestação de contas desses Tribunais de Contas dos Municípios, **que são órgãos estaduais** (CF, art. 31, § 1º), **há de se fazer**, por isso mesmo, **perante** o Tribunal de Contas **do próprio** Estado (CF, art. 71, II, c/c o art. 75), e **não** perante a Assembléia Legislativa do Estado-membro.

Mostra-se peculiar, portanto, **a situação** do Tribunal de Contas dos Municípios, **pois**, por expressa autorização constitucional (CF, art. 31, § 1º), **cabe-lhe o encargo** de auxiliar, no plano técnico-jurídico, as Câmaras Municipais **no exercício** de seu poder de controle externo das contas **dos Municípios**.

Por ser órgão estadual (o Tribunal de Contas dos Municípios), **está ele sujeito**, no entanto, **em tema** de fiscalização financeira e orçamentária, à competência institucional **do próprio** Tribunal de Contas **do Estado**, a quem incumbe, *ope constitutionis* (CF, art. 71, II, c/c o art. 75), **tornar efetivo** o controle da execução orçamentária referente **a todos** os órgãos estaduais, **o que justifica a prevalência**, na espécie, **da competência genérica** do Tribunal de Contas do Estado (CF, art. 71, II, c/c o art. 75), **afastada**, em consequência, **a atribuição** que o inciso XXX do art. 92 e o art. 122 da Constituição do Pará estabeleceram **em favor** da Assembléia Legislativa local.

Por tais razões, **impõe-se reconhecer** a inconstitucionalidade **das expressões normativas** precedentemente referidas e **constant**es dos preceitos que venho de mencionar.

Na espécie, o art. 71, XI, da Constituição do Estado da Bahia atribui

expressamente à Assembleia Legislativa a competência para julgar as contas do Tribunal de Contas dos Municípios, transgredindo o modelo encerrado no art. 71, II, da Lei Maior. Rememore-se o teor do preceito questionado da Carta Estadual:

Art. 71. Além de outros casos previstos nesta Constituição, compete privativamente à Assembléia Legislativa:

[...]

XI – julgar as contas anualmente prestadas pelo Tribunal de Justiça, pelo Tribunal de Contas do Estado e pelo Tribunal de Contas dos Municípios, realizando, periodicamente, inspeções auditoriais;

Inconstitucional, portanto, a expressão “e pelo Tribunal de Contas dos Municípios” contida no art. 71, XI, da Constituição do Estado da Bahia.

Em relação ao art. 91, § 3º, também da Carta local, transcrevo-o:

Art. 91. Os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, dotados de autonomia administrativa e de independência funcional, são órgãos de auxílio do controle externo a cargo, respectivamente, da Assembléia Legislativa e das Câmaras Municipais, competindo-lhes:

[...]

§ 3º Os Tribunais prestarão suas próprias contas à Assembléia Legislativa, bem como a ela encaminharão, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

A expressão “Os Tribunais” constante do art. 91, § 3º, da Lei fundamental da Bahia, vinculada que é ao texto do *caput* do art. 91, refere-

se, por decorrência lógica, tanto ao Tribunal de Contas do Estado quanto ao Tribunal de Contas dos Municípios, atribuindo-lhes as obrigações de prestar contas à Assembleia Legislativa e de encaminhar-lhe, trimestral e anualmente, um relatório de atividades.

No ponto, cumpre distinguir os deveres impostos pela norma:

- (a) prestação das contas; e
- (b) encaminhamento, trimestral e anual, dos relatórios das atividades.

No tocante à prestação de contas à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (AL-BA), o vocábulo “Tribunais” deve ter seu alcance e sua aplicabilidade restringidos ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA), porquanto, à luz da Constituição de 1988, incumbe ao Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia prestar contas àquele órgão, e não à Assembleia Legislativa.

Reconheço a inconstitucionalidade parcial, sem redução do texto, da expressão “Os Tribunais” prevista no art. 91, § 3º, da Constituição do Estado da Bahia, para excluir de seu âmbito de incidência, relativamente ao dever de prestar contas à Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas dos Municípios, restringindo-se a efetividade da norma ao Tribunal de Contas do Estado (TCE-BA).

Em relação ao encaminhamento trimestral e anual dos relatórios das atividades das Cortes de Contas, a discussão também foi objeto de análise do Supremo no julgamento da ADI 687, da relatoria do ministro Celso de Mello, alusiva ao Estado do Pará.

Sua Excelência, no voto condutor do acórdão, seguido pelos demais membros da Corte, concluiu que o relatório de atividades – cujo

encaminhamento trimestral e anual é previsto, quanto à esfera federal, no art. 71, § 4º, da Lei Maior – concerne ao exercício das funções institucionais das cortes de contas, não se tratando da fiscalização específica das contas, mas, sim, do controle de desempenho da missão constitucionalmente outorgada, enquanto órgãos destinados a auxiliar o Legislativo no controle externo da Administração Pública, fornecendo elementos informativos acerca da própria atuação:

Quanto ao inciso XXVII do art. 92, sustenta a inicial que a obrigação imposta ao Tribunal de Contas dos Municípios de apresentar relatórios trimestrais de suas atividades à Assembléia Legislativa fere a autonomia municipal.

A Constituição Federal, no art. 71, § 4º, determina que o Tribunal de Contas da União encaminhe relatório trimestral de suas atividades ao Congresso Nacional.

O relatório de atividades, a que se referem a Constituição Federal e a Carta Estadual, diz respeito ao próprio exercício das funções institucionais das Cortes de Contas. Não se trata de exigência tendente à fiscalização das contas dos próprios Tribunais, mas sim do controle de seu desempenho no cumprimento de sua missão constitucional, como órgãos técnicos destinados a auxiliar o Poder Legislativo no controle externo das contas da Administração Pública.

Essa obrigatoriedade deriva da circunstância de serem os Tribunais de Contas órgãos auxiliares do Poder Legislativo (PRICE WATERHOUSE, “A Constituição do Brasil de 1988”, p. 451, e ROBERTO BASTOS LELLIS “in” “Comentários à Constituição Federal”, por PAULO SABOIA e outros, v. 2, p. 283). Visa a conferir efetividade ao controle externo, como instrumento destinado a aferir o próprio desempenho dos Tribunais na apreciação e julgamento das contas de todo o universo de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, para que o Poder Legislativo não fique subordinado ou à mercê da iniciativa das Cortes de Contas.

De fato, a efetividade do controle externo, a cargo do Poder Legislativo, depende também da iniciativa prévia do controle técnico da Corte de Contas, em cada exercício, justificando-se dessa forma, o controle das atividades do próprio Tribunal, a fim de evitar que eventual omissão deste possa entravar o cumprimento da atribuição constitucional confiada àquele Poder do Estado.

Em suma, no exercício do controle externo da administração pública, o Poder Legislativo não só exerce a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, com o auxílio dos Tribunais de Contas, como avalia o desempenho destes últimos no cumprimento efetivo de suas atribuições, como instituições técnicas destinadas a auxiliá-lo no aludido controle.

É verdade que os Tribunais de Contas dos Municípios constituem órgãos destinados a auxiliar as Câmaras Municipais no controle externo das Contas dos Municípios.

A atribuição do controle de suas atividades à Assembléia Legislativa do Estado, porém, não atenta contra a autonomia municipal, porque não envolve a própria apreciação das contas municipais, mas unicamente o desempenho do Tribunal no que se refere ao cumprimento de suas funções institucionais.

Cumpre enfatizar, a propósito, que o Tribunal de Contas dos Municípios é órgão estadual, de modo que o controle de suas atividades deve ser exercido pelo próprio Estado-membro, particularmente ao Poder Legislativo, ao qual está afeto o controle da administração.

A obrigatoriedade atribuída ao Tribunal de Contas dos Municípios de apresentação do relatório trimestral de suas atividades constitui meio de esclarecimento do Poder Legislativo. Tem este a prerrogativa de obter informações no vasto domínio de sua competência constitucional, que compreende todos os fatos que podem ser objeto de legislação, de deliberação e de fiscalização desse Poder do Estado.

Ademais, a questão de saber se o Tribunal de Contas dos Municípios está ou não cumprindo a função institucional de apreciar ou julgar as contas municipais interessa diretamente ao Estado-membro, que tem inclusive o poder de intervenção no Município nas hipóteses excepcionais elencadas no art. 35 da Constituição Federal, algumas das quais diretamente correlacionadas com as próprias atividades da Corte de Contas, como a de deixar o Município de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada, de prestar as contas devidas e a de aplicar o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino. E, nesses casos, se é verdade que a Assembléia Legislativa não tem a iniciativa do processo interventivo, dele participa, na apreciação do decreto correspondente.

Dessa forma, o inciso XXVII do art. 92 da Constituição do Estado, ao impor ao Tribunal de Contas dos Municípios a obrigatoriedade de apresentação de relatório trimestral de suas atividades à Assembléia Legislativa, não atenta contra a autonomia municipal, uma vez que a apreciação desses relatórios não se refere ao controle externo das contas municipais, mas unicamente à fiscalização do desempenho do próprio Tribunal, órgão instituído pelo Estado para auxiliar na fiscalização das contas dos Municípios.

(Grifei)

Proclamo a constitucionalidade da obrigação de o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia encaminhar relatório de suas atividades à Assembleia Legislativa.

O art. 3º da Lei Complementar n. 6/1991 do Estado da Bahia espelha o conjunto dos arts. 71, XI, e 91, § 3º, da Constituição do Estado. Confirase:

Art. 3º O Tribunal de Contas dos Municípios prestará suas próprias contas à Assembléia Legislativa, bem como a ela

encaminhará, trimestral e anualmente, relatórios de suas atividades.

Declaro, pelas mesmas razões já expostas, inconstitucional o trecho “prestará suas próprias contas à Assembléia Legislativa” contido no art. 3º da Lei Complementar n. 6/1991 do Estado da Bahia.

Por fim, não procede o pedido formulado na inicial de atribuição de interpretação conforme à Constituição Federal ao inciso II do art. 91 da Lei fundamental baiana. Relembre-se o teor da norma:

Art. 91. Os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, dotados de autonomia administrativa e de independência funcional, são órgãos de auxílio do controle externo a cargo, respectivamente, da Assembléia Legislativa e das Câmaras Municipais, competindo-lhes:

[...]

II – julgar, no prazo de trezentos e sessenta e cinco dias, a partir do término do exercício a que se refere, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, inclusive das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário;

Conforme colho da manifestação do Advogado-Geral da União, a redação do citado inciso não é dotada de ambiguidade a justificar a aplicação da técnica de interpretação conforme à Constituição, tampouco dá margem à possibilidade de se atribuir à norma o sentido infirmado nesta ação – de que o Tribunal de Contas dos Municípios supostamente

deva prestar contas à Assembleia Legislativa.

O dispositivo limita-se a disciplinar as atribuições dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, nos termos do modelo delineado na Constituição Federal.

Do exposto, julgo procedente, em parte, o pedido, para (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “e pelo Tribunal de Contas dos Municípios” contida no art. 71, XI, da Constituição do Estado da Bahia e do art. 3º da Lei Complementar estadual n. 6/1991; bem como (ii) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, da expressão “Os Tribunais” constante do art. 91, § 3º, da Lei fundamental baiana, para excluir de seu âmbito de incidência, relativamente ao dever de prestar contas à Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas dos Municípios, restringindo-se a efetividade da norma ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA).

É como voto.