

TRIBUNAL DE CONTAS — CRIAÇÃO PELOS ESTADOS — NORMAS CONSTITUCIONAIS

— *Os Estados podem criar Tribunais de Contas, conceder vitaliciedade aos seus membros e dispensar a aprovação da Assembléia Legislativa para a escolha dêstes.*

— *Interpretação dos arts. 22 e 187 da Constituição federal.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estado do Amazonas *versus* José Raimundo Franco de Sá e outro

Recurso extraordinário n.º 21.198 — Relator : Sr. Ministro

LUÍS GALLOTTI

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 21.198, do

Amazonas, em que é recorrente o Estado e são recorridos José Raimundo Franco de Sá e outro, decide o Supremo Tribunal Federal, unânimemente, rejeitar a argui-

ção de inconstitucionalidade da lei amazense, devendo os autos voltar à Turma para se completar o julgamento de acôrdo com as notas juntas.

D. F., 29-5-1953. — *José Linhares*, Presidente. — *Luís Gallotti*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro *Luís Gallotti* — José Raimundo Franco de Sá e Adolfo Hermetes de Araújo requereram ao Tribunal do Amazonas mandado de segurança contra o ato do Governador que, por ter sido extinto o Tribunal de Contas do Estado, os exonerou dos cargos de membros do mesmo Tribunal, apesar de vitalícios, nos termos da lei estadual.

Reclamam o direito à disponibilidade remunerada, com tôdas as vantagens legais.

O Governador informou que nenhum direito tinham os impetrantes, pela falta de estabilidade (Constituição federal, art. 189, n.º II) e que a sua nomeação não obedecera ao disposto na mesma Constituição, pois, assim como esta exige a aprovação do Senado Federal para a escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União, a lei estadual deverá ter feito depender de aprovação da Assembléia Legislativa a escolha dos Juizes do Tribunal de Contas do Estado. Invocou ainda o art. 95, § 8.º, da Constituição estadual, que não permite seja criado encargo ou despesa sem estipulação de verba ou indicação de recursos financeiros; e o art. 177, parágrafo único, segundo o qual o Poder Executivo será auxiliado em questões econômico-financeiras por um Conselho Técnico de Economia e Finanças.

Na contestação, o Estado alegou que a Constituição estadual não criara o Tribunal de Contas, ao contrário do que fizeram as Cartas de outros Estados (Ceará, Bahia, Rio Grande do Sul, por exemplo). E sustenta que uma lei ordinária não podia dar aos membros do Tribunal de Contas do Estado a garantia de vitaliciedade, que o art. 47 da Carta estadual confere aos magistrados, em obediência à norma da Constituição federal.

O Dr. Procurador Geral do Estado argumentou que, pela Constituição esta-

dual, compete privativamente à Assembléia julgar as contas do Governador (art. 23, VIII), não se tendo assim cogitado de Tribunal de Contas.

O acórdão de fls. 62, por maioria de votos, concedeu a segurança, por ter havido violação do art. 141, § 3.º, da Lei Magna, visto como investidos nos cargos vitaliciamente, não podiam ser exonerados os impetrantes sem ofensa a direito adquirido.

Foi relator o ilustre Desembargador Salignac e Sousa.

Divergiu o ilustre Desembargador Rebêlo Corrêa, por não ter a Constituição estadual criado o Tribunal de Contas nem autorizado a lei ordinária a fazê-lo. Criado por lei ordinária, podia outra lei ordinária extinguí-lo, sem quebra de qualquer preceito constitucional. E aquela lei não podia dar o privilégio da vitaliciedade só conferido pela Constituição federal, nos casos que menciona (art. 187). Estabilidade também não tinham os impetrantes, dado o seu tempo de serviço inferior a 5 anos.

O ilustre Desembargador Oyama César proferiu longo voto vencedor. Argumenta com o art. 22 da Constituição federal, que diz que a fiscalização financeira dos Estados se fará pela forma estabelecida nas Constituições estaduais; com o art. 22, n.º V, da Carta estadual, que diz competir ao Poder Legislativo regular aquela fiscalização e *criar para êsse fim as repartições necessárias*; e com o art. 100 da mesma Carta, que ainda declarou seria tal fiscalização processada *de acôrdo com o definido em lei ordinária*. Podia, portanto, a lei criar o Tribunal de Contas, tanto mais que na União êle existe para igual serviço. O Conselho de Economia e Finanças tem outra finalidade: auxiliar na solução das questões econômico-financeiras. Não se confunde com o Tribunal de Contas. Na União, os membros dêsse Tribunal, embora não sejam magistrados, gozam das mesmas regalias. Podia, assim, a lei estadual estender aos membros do Tribunal de Contas a vitaliciedade assegurada aos magistrados. Nem se comprehendia que Juizes da gestão financeira do Executivo ficassem subordinados a êste. O Estado pode extinguir serviços, mas respeitando os direitos adquiridos.

O acórdão é de 18-1-1952.

O Estado interpôs recurso extraordinário, invocando a alínea c do art. 101, III, da Constituição (fls. 83).

Mas o recurso foi denegado, por entender o Presidente do Tribunal que o acórdão era embargável.

O Estado, então, ofereceu embargos.

Os embargantes impugnaram sustentando preliminarmente o não cabimento dos embargos em face da Lei n.º 1.533, de 21-12-1951, a sua intempestividade e ainda o não cabimento por ser unânime em certa parte o aresto embargado, além de serem os embargos improcedentes.

O acórdão de fls. 104 conheceu dos embargos, mas rejeitou, unanimemente.

Veio o Estado com recurso extraordinário, sob invocação das alíneas a e d (fls. 108).

Diz que foi violado o art. 187 da Carta Magna. A lei ordinária, que criou o Tribunal de Contas do Estado, não podia deferir a vitaliciedade questionada. Cita acórdão do Tribunal da Paraíba que declarou inconstitucional a lei do Estado que assegurou vitaliciedade ao Subprocurador da Fazenda. Nas razões, aponta dois acórdãos do Supremo Tribunal nos mandados de segurança vindos do Paraná em que apenas se reconheceu a estabilidade, por contarem os impetrantes mais de cinco anos de serviço, o que não acontece com os ora recorridos. Argumenta, ainda, com os arts. 100 e 37, n.º IV, da Constituição estadual, para sustentar que esta não quis a criação de um Tribunal de Contas.

Os recorridos contra-arrazoaram, longamente (fls. 125 a 143).

O eminente Procurador Geral da República opinou (fls. 150):

“O presente recurso extraordinário foi interposto com fundamento nas letras a e d do art. 101, n.º III, da Constituição federal, e visa a reforma do venerando acórdão de fls. 104-106, que confirmou o de fls. 62-81 v. concedendo aos recorridos a segurança impetrada para o fim de serem tornados sem efeito os atos de suas exonerações dos cargos de juizes do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e para serem postos em disponibilidade, com os vencimentos atribuídos àqueles cargos.

Sustenta o recorrente que o venerando acórdão recorrido contrariou a letra da Constituição federal, que expressamente declara, no art. 187, que:

“São vitalícios somente os magistrados, os Ministros do Tribunal de Contas, os titulares de ofício de justiça e os professores catedráticos.”

O contrário, porém, é o que resulta da leitura do venerando acórdão recorrido, que deferiu a segurança pedida pelos recorridos, juizes do Tribunal de Contas do Amazonas, precisamente por considerá-los vitalícios.

Se a decisão tivesse sido em sentido contrário é que teria contrariado o citado texto constitucional.

A vitaliciedade dos membros dos Tribunais de Contas não precisa ser estabelecida nas Constituições estaduais respectivas, pois decorre do expressamente preceituado nos arts. 18 e 187 da Constituição federal.

Existindo Tribunal de Contas em algum Estado, os seus Juizes ou Ministros não podem deixar de ser vitalícios, em face do disposto no supracitado art. 187 da Constituição federal.

Aliás, no caso em exame, a vitaliciedade dos membros do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas decorre também do disposto no § 1.º do art. 1.º da Lei estadual n.º 747, de 14-10-1950, que o criou, e que é o seguinte:

“Os membros do Tribunal de Contas, do Estado do Amazonas, serão de livre nomeação do Governador do Estado, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos assegurados aos magistrados do Poder Judiciário, conforme estatuído no art. 47 e seus parágrafos e alíneas da Constituição do Estado do Amazonas, promulgada em 14 de julho de 1947.”

Também a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, ou seja a Lei estadual n.º 874, de 30-11-1950, dispõe no art. 6.º o seguinte:

“Terão os Juizes os seguintes direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos:

I — vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão por sentença judiciária;

II — inamovibilidade;

III — aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade ou invalidez comprovada, e facultativa após 30 anos de serviço público, contados na forma da Lei;

IV — os mesmos vencimentos dos desembargadores, irredutíveis, embora sujeitos aos impostos gerais.

Parágrafo único. Os Juizes do Tribunal de Contas terão as prerrogativas de Secretários de Estado e só poderão ser processados e julgados pelo Tribunal de Justiça."

Não houve, pois, no caso em tela, ofensa a texto algum da Constituição federal ou de lei federal, mas observância de textos de leis do dito Estado, em perfeita harmonia com o preceituado no art. 187 da Constituição federal.

"Não procede, portanto, a alegação do recorrido de ter o presente recurso o apoio do disposto no art. 101, n.º III, letra a, da Constituição federal.

Melhor não é o outro fundamento do recurso, ou seja, o de haver o venerando acórdão recorrido divergido do proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba em 1-7-1949, pois o caso por ele resolvido não se assemelha ao presente.

Este é idêntico ao que foi objeto do recurso ordinário de mandado de segurança n.º 1.648, em o qual este egrégio Tribunal decidiu, em 19-9-1952, que os juizes do Tribunal de Contas do Estado do Pará, não podiam ser exonerados livremente, por serem vitalícios, devendo ser postos em disponibilidade com todas as vantagens do cargo, ao ser o mesmo extinto.

E ainda mais recente foi a decisão proferida a 10 do corrente, reconhecendo que o auditor da Polícia Militar do Estado de Pernambuco não podia ser livremente exonerado por ser também vitalício.

As decisões deste egrégio Tribunal, aliás recentes, ao invés de divergentes do venerando acórdão recorrido, com ele se harmonizam, como já vimos.

Não se justifica, portanto, o recurso também com o fundamento na letra d do dito preceito constitucional.

Somos, assim, pelo não conhecimento do recurso. Distrito Federal, 13 de outubro de 1952. *Plínio de Freitas Travassos*, Proc. Geral da República."

Proferi na 1.ª Turma o seguinte voto (fls. 162-4) :

"O recurso é cabível, com fundamento na alínea c do art. 101, n.º III, da Constituição, alínea invocada na primeira petição de recurso extraordinário (fls. 83), pois o recorrente contestou, em face da

Constituição federal, a validade da lei local que concedeu vitaliciedade aos recorridos, e a lei foi julgada válida.

E, quando essa hipótese se configura, cabe o recurso da citada alínea c, nada importando que proceda, ou não, a arguição de inconstitucionalidade (isto já diz com o mérito do recurso).

É certo que, na segunda petição de recurso (a que prevaleceu), não foi indicada a alínea c.

Mas o Supremo Tribunal já assentou que deve ser o recurso extraordinário conhecido com fundamento outro que não o invocado quando o fundamento omitido ressalta da discussão.

Por isso, conheço do recurso.

E vejo-me forçado a propor a remessa dos autos ao Tribunal Pleno.

De início, supus que pudesse dispensar-me de fazê-lo, à vista do recente acórdão do Supremo Tribunal Federal no recurso do mandado de segurança n.º 1.648, do Pará.

É que, no Pará, como no presente caso do Amazonas, os membros do Tribunal de Contas, depois de empossados, foram exonerados em virtude de lei posterior.

O Tribunal do Pará, ao contrário do que fez o do Amazonas, negou a segurança, que veio a ser concedida, unanimemente, pelo Supremo Tribunal.

Ocorre, porém, que, no presente caso, o Estado do Amazonas sustenta que, tendo sido o Tribunal de Contas, ali, criado não pela Constituição estadual mas por *lei ordinária*, esta não poderia ter atribuído aos membros do mesmo Tribunal a vitaliciedade, que o aresto recorrido lhes assegurou.

E, no caso do Pará, o Tribunal de Contas foi criado pela Constituição do Estado (art. 34), que também garantiu a vitaliciedade dos seus membros (§ 2.º do art. 34).

Sem indagar, agora, por inoportuno, se a diferença entre as duas hipóteses, é bastante a impor-lhes soluções diferentes, não posso dizer, entretanto, que o Supremo Tribunal Pleno já apreciou a questão que nestes autos se suscita e que não é precisamente a mesma discutida no caso do Pará.

A hipótese do Paraná, sobre a qual se pronunciou recentemente o Tribunal Pleno, menos ainda se pode dizer idêntica à presente.

Ali, tratava-se de Procurador com tempo superior a cinco anos de serviço e decidimos que, quando não tivesse vitaliciedade, seria estável, em razão do tempo de serviço. Aqui, o Estado contestava também a estabilidade, por falta desse tempo.

Diante do exposto, proponho a remessa dos autos ao Tribunal Pleno, a fim de ser apreciada a arguição de inconstitucionalidade da lei amazonense."

A 1.^a Turma, unânimemente, resolveu remeter os autos ao Tribunal Pleno.

É o relatório.

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O Sr. Ministro Luis Gallotti (Relator) — Sr. Presidente, o ilustre advogado aludiu a dois recursos, do Estado do Paraná, dos quais fomos relatores o nosso eminente colega Ministro Orosimbo Nonato e eu. Quanto ao caso de que fui relator, lembro-me do seguinte:

Na verdade, o Estado do Paraná suscitou esta questão: a inconstitucionalidade da lei paranaense em face do art. 187 da Constituição federal, por ter sido estendida a vitaliciedade a Procuradores do Tribunal de Contas do Estado, quando, pelo referido art. 187, só os funcionários nele enumerados podem ter vitaliciedade.

Mas, como, independentemente dessa vitaliciedade assegurada pela lei estadual, aqueles Procuradores tinham adquirido estabilidade, por contarem mais de cinco anos de serviço, era possível resolver o caso, sem entrar no exame da constitucionalidade da lei paranaense, segundo a boa norma recomendada pelos Mestres, quer brasileiros, quer norte-americanos.

E foi o que fizemos.

Dado este esclarecimento, passo a ler meu voto: (lê).

VOTO

O Sr. Ministro Luis Gallotti (Relator) — Dispõe a Constituição federal (art. 22) que a administração financeira, especialmente a execução do orçamento será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.

A Constituição do Estado do Amazonas preceitua, no art. 22 n.º V, que compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, regular a arrecadação,

contabilidade e administração das rendas e a fiscalização das despesas públicas, e criar para esse fim as repartições necessárias. E, no art. 100, acrescenta que a fiscalização da administração financeira do Estado e dos seus municípios será processada de acordo com o definido em lei ordinária.

Diante disso, pergunta-se: Podia a lei ordinária criar o Tribunal de Contas e atribuir vitaliciedade aos seus membros?

Entendo que sim.

Criando o Tribunal de Contas, usou o Poder Legislativo do Estado de faculdade que lhe conferiu a Constituição estadual, competente para dispor a respeito, nos termos do art. 22 da Carta federal.

Além disso, criando o referido Tribunal e dando vitaliciedade aos seus membros, a lei estadual não se afastou do modelo federal, pois na União existe Tribunal de Contas e com membros vitalícios.

Dir-se-á que num ponto se afastou a lei estadual da Carta federal: não exigiu a aprovação da Assembléia Legislativa para a escolha dos membros do Tribunal de Contas.

Mas os Estados, em suas Constituições, não são obrigados a copiar integralmente a Constituição federal, senão a respeitá-la nos seus princípios fundamentais. E ainda é de notar que a Constituição federal não deu ao Congresso Nacional (correspondente à Assembléia Legislativa) a atribuição de aprovar a escolha dos Ministros do Tribunal de Contas; deu essa atribuição ao Senado, que os Estados não são obrigados a ter, em sua liberdade de organizar-se, respeitados os princípios constitucionais da União (art. 18 da Constituição). Logo, não estão obrigados a sujeitar a escolha dos membros dos seus Tribunais de Contas à apreciação de um órgão que a Constituição federal não os obriga a possuir.

Quanto a não ter a Constituição estadual criado o Tribunal de Contas, deixando a sua criação à lei ordinária, é de recordar a observação de Rui Barbosa, de que as Constituições são largas sínteses, normas de princípios gerais e não têm o caráter analítico das codificações legislativas (*Comentários à Constituição de 1891*, coligidos por Homero Pires, vol. 2.º, pág. 477).

Pontes de Miranda, comentando o art. 22 da Constituição de 1946, diz que a for-

ma de fiscalizar a administração financeira dos Estados e Municípios é estabelecida pelas Constituições estaduais e acrescenta:

“Se essas não providenciaram, o direito federal, constitucional, entende-se adotado. Ainda que a Constituição estadual não fale de Tribunal de Contas, éle existe: as regras constitucionais federais entendem-se adotadas, ou a intervenção federal tem de ser feita, com base no art. 7.º, VII, f” (*Comentário*, vol. 1.º, pág. 464).

Ainda que se não chegue a solução tão radical, força é reconhecer que o Estado atribuiu aos membros do seu Tribunal de Contas uma vitaliciedade, que consta da Constituição federal quanto aos membros do Tribunal de Contas da União (art. 187) e que deve logicamente corresponder a igual função nos Estados, uma vez que ela até se aproxima da que compete aos magistrados.

Pontes de Miranda observa que órgão *sui generis* do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas, se submete a muitos dos princípios essenciais à função de julgar (*Comentários*, vol. 2.º, pág. 102).

E Temístocles Cavalcânti acentua que as garantias asseguradas aos Ministros do Tribunal de Contas pelo art. 76 da Constituição decorrem da importância de suas funções e constituem condição plena da própria autoridade de suas decisões, não só as desfavoráveis à Administração, mas, também, aquelas que reconhecem a lisura e a legitimidade dos seus atos (vol. 2.º, pág. 196-7).

Na Assembléa Nacional Constituinte, quando se cuidou do citado art. 22, Prado Kelly bem esclarece que os Estados ficariam sujeitos às linhas mestras do sistema federal (José Duarte, *A Constituição de 1946*, vol. 1.º, pág. 490).

Mesmo fora do sistema europeu, que é o nosso, mesmo nos Estados Unidos, onde não há Tribunal de Contas mas apenas uma repartição de contabilidade pública que tem como diretor um “*general controller*”, este funcionário é nomeado pelo Presidente da República, mediante aprovação do Senado e só pode ser demitido por ato do Congresso em casos taxativamente expressos em lei (v. Aliomar Baleeiro, in José Duarte, ob. cit., vol. 2.º, págs. 180-81).

Objetar-se-á que Pontes de Miranda, no silêncio da Constituição estadual, en-

tende aplicável o direito federal, e neste se inclui a aprovação das escolhas pelo Senado.

Mas, já se viu que o Estado não tem nem é obrigado a ter Senado.

E, tendo Milton Campos proposto na Assembléa Nacional Constituinte, que, nos Estados, as nomeações para o Tribunal de Contas dependessem de aprovação das Assembléas Legislativas (José Duarte, ob. cit., vol. 2.º, pág. 180), não veio essa exigência a figurar, afinal, no texto aprovado.

É certo que a Constituição federal, no art. 187, dispõe que são vitalícios *somente* os magistrados, os Ministros do Tribunal de Contas, os titulares de ofícios de justiça e os professores catedráticos.

E Temístocles Cavalcânti sustenta, em comentário a esse artigo, que a lei ordinária não pode estabelecer outros casos de vitaliciedade (vol. 4.º, pág. 163).

Mas o citado art. 187 está no Título VIII, que cuida dos funcionários em geral, de quaisquer pessoas de direito público interno (v. arts. 193 e 194), e no caso se trata de membros de Tribunal de Contas, aos quais se refere o mesmo art. 187.

A referência, aí, a Ministros do Tribunal de Contas pode ser tida como equivalente a membros do Tribunal de Contas. A palavra Ministros foi usada, porque se adotou esta designação para os membros do Tribunal de Contas da União.

É interessante lembrar que, na vigência da Constituição de 1891, assentou o Supremo Tribunal que as garantias reconhecidas aos juizes federais se haviam de ter como implicitamente extensivas aos juizes estaduais, visto exercerem, também estes, funções do Poder Judiciário e serem aquelas garantias, condição substancial à independência dos órgãos do referido Poder (v. Rui Barbosa, *Trabalhos Jurídicos*, vol. XXVII, 1900, tomo II).

Penso que o mesmo argumento pode caber aqui.

Pelas razões expostas, rejeito a arguição de inconstitucionalidade da lei amazonense.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Sr. Presidente, preliminarmente, quero defender o art. 187 da Constituição, das increpações que lhe fez o ilustre advogado que acaba de ocupar a tribuna.

Não há nêle ociosidade, nem defeito de técnica.

Era imprescindível um preceito que limitasse o benefício da vitaliciedade, pois, de outro modo, ficaria à lei ordinária a faculdade de espalhar a mancheias êsse benefício excepcional, pouco importando que artigo anterior já tivesse atribuído vitaliciedade aos magistrados e aos Ministros do Tribunal de Contas.

Era imprescindível um preceito que resguardasse a excepcionalidade da garantia legal. Impunha-se, portanto, a formulação do art. 187. E não é falta de técnica o chamar a nós outros, magistrados, de *funcionários públicos*. Somos funcionários públicos com garantias especiais, funcionários de alta categoria, mas funcionários públicos, *quand même*, mesmo porque não somos eleitos pelo povo, mas nomeados pelo Poder Executivo, com ou sem o *placet* de uma das casas do Poder Legislativo.

Feita esta defesa, espontânea do art. 187 da Constituição, passo a examinar a questão *sub-judice*.

Já o Tribunal entendeu, por mais de uma vez, que a limitação do art. 187 da Constituição federal projeta-se nos Estados. Assim, decidiu no citado caso de Santa Catarina, onde o legislador estadual entendera de ampliar a vitaliciedade a funcionários outros que não aqueles de que cogita o art. 187. Se se reconheceu que êsse dispositivo se projeta no campo estadual, é força reconhecer que tudo quanto o Estado fizer, dentro dos limites do referido artigo de modo nenhum estará violando a Constituição. Ao contrário, estará se adaptando, aderindo à ela.

Ainda que se não admita que o art. 187 não se propague obrigatoriamente no plano estadual, o fato é que, de modo algum, se poderá impedir que o Estado o tome como modelo, em sua legislação própria, e, uma vez que o Estado assim procedeu, baixando uma lei criando o Tribunal de Contas, declarando vitalícios seus membros, também se pode admitir que lei anterior, em relação a futuros membros dêsse Tribunal de Contas, possam deixar de ser vitalícios. Mas, quanto àqueles outros, àqueles que já foram nomeados e assumiram o cargo no regime da lei que garantia vitaliciedade, não há a menor

dúvida que lei alguma pode alterar, poderá cancelar essa situação.

De modo que estou de pleno acôrdo com o voto do senhor Ministro Relator, no sentido da constitucionalidade da lei estadual em questão.

VOTO

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Sr. Presidente, estamos em face de duas leis estaduais que se chocam, porque se fôr declarada constitucional a primeira, a segunda será inconstitucional. Se a segunda fôsse constitucional, a primeira não podia ser.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — A segunda lei extinguiu os lugares. Os impetrantes se julgaram com direito à disponibilidade remunerada e esta lhes foi negada, de modo que não está propriamente em causa a constitucionalidade das duas leis.

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Mas são duas leis que se contradizem, de modo que é preciso acentuar essa questão da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da primeira e as conseqüências quanto à segunda seriam mero corolário.

A Constituição federal, no seu art. 22, declara que a administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que fôr estabelecida nas Constituições estaduais.

Logo, nos termos da Constituição federal, a maneira de se fiscalizar a Administração pública poderá ser regulada livremente pelas Constituições estaduais. Não é obrigatório, por conseguinte, o Tribunal de Contas nos Estados. A própria Constituição federal estabeleceu essa liberdade e mostrou muito bem, da tribuna, o advogado que sustentou o direito dos impetrantes que várias Constituições estaduais não adotaram o modelo federal.

A Constituição do Estado do Amazonas, porém, declarou que essa questão ficaria relegada para a lei ordinária. Veio a lei ordinária e criou o Tribunal de Contas, que outra lei ordinária podia extinguir.

A lei ordinária deu aos membros do Tribunal de Contas a garantia da vitaliciedade. Aí se cifra toda a questão. Podia dar essa garantia? Pelo menos, se não podia, é uma questão duvidosa, porque o

modelo federal, como acentuou o Sr. Ministro Relator, é o da vitaliciedade desses membros do Tribunal de Contas. De modo que a lei estava adotando o modelo federal.

Ora, a segunda lei, vindo reformar o que estava assentado na primeira, sem atenção a direitos adquiridos, só podia fazê-lo se se tratasse de disposição manifestamente inconstitucional.

Nestas condições, é fora de dúvida que o segundo ato do Legislativo veio ferir direitos adquiridos e os impetrantes têm razão de defendê-los pelo mandado de segurança.

Estou, pois, de acordo com o eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, a Constituição federal, no art. 18, afirma que cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição.

Assim, é perfeitamente admissível que as Constituições e leis estaduais ampliem os favores concedidos pela Constituição federal aos servidores públicos. O que as Constituições e as leis estaduais não podem é negar ou restringir os favores concedidos na Constituição federal aos servidores públicos, mas podem ampliar, aumentar esses favores.

A lei estadual pode dar vitaliciedade, ainda que não a conceda a Constituição federal.

No Estado do Amazonas criou-se, atendendo-se à disposição do art. 6.º, se não me engano, da Constituição estadual, o Tribunal de Contas, dando-se aos seus membros a garantia de vitaliciedade. Nada impedia que essa garantia fosse dada por lei ordinária. A ampliação de um favor assegurado na Constituição não torna, evidentemente, inconstitucional a lei estadual.

Além disso, a lei ordinária amazonense inspirou-se no exemplo dado pela Constituição federal, que assegura vitaliciedade aos membros do Tribunal de Contas Federal.

Acompanho o voto do eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Sr. Presidente, estou integralmente de acordo com o voto do eminente Ministro Relator.

Vou usar da palavra apenas para focalizar dois pontos que nos debates, a meu ver, não foram de todo bem esclarecidos.

A Constituição federal, dispondo, no art. 187, que são vitalícios somente os magistrados, os Ministros do Tribunal de Contas, os titulares de ofício de justiça e os professores catedráticos, há de ser obedecida, essa preceituação, na legislação constitucional e ordinária dos Estados, pela limitação contida no § 1.º do art. 18, porque este reza o seguinte:

“Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição.”

Em face desse preceito, parece-me que, explicitamente, é vedado, pelo art. 189 da nossa Constituição, aos Estados, seja nas respectivas Constituições, seja nas leis ordinárias conceder aos seus funcionários, genericamente considerados, a regalia ou o direito à vitaliciedade.

Essas leis e essas Constituições, têm de se adaptar ao preceito constitucional, que é limitativo. A garantia de vitaliciedade só pode ser concedida aos ocupantes de cargos mencionados no art. 187 da Constituição federal. Logo, os Estados só podiam conferir o direito à vitaliciedade aos seus magistrados, aos membros do Tribunal de Contas, aos titulares de ofícios de justiça e aos professores. Nada mais do que isso.

Outro ponto, também, deve ser esclarecido: é que não está em causa a segunda lei, que extinguiu o Tribunal de Contas, mas, sim, o ato do Governador que, interpretando essa mesma lei, vedou aos membros do Tribunal de Contas vitalícios, a percepção dos seus vencimentos, uma vez que, extinto o Tribunal, ficaram eles em disponibilidade.

Assim procedendo, porém, o Governador sustentou-se no argumento que veio a adotar, ou seja, o da inconstitucionalidade da primeira lei. Logo, está em causa, exclusivamente, o fundamento da inconstitucionalidade da primeira lei e esse argumento, pelo magnífico voto do eminente Ministro Relator, não procede, não tem nenhuma razão de ser.

Assim, Sr. Presidente, com os esclarecimentos que me cumpre dar, acompanho o voto do eminente Ministro Relator, considerando constitucional a lei que criou o Tribunal de Contas, embora a lei ordinária, que pode fazê-lo, o extinguisse.

Acompanho o voto do Sr. Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Rejeitaram a arguição de inconstitucionalidade da lei amazonense, devendo os autos baixarem à turma para completar o julgamento. Unânimemente.

Não estava presente, por motivo justificado, o Sr. Ministro Edgar Costa.