

**TRIBUNAL DE CONTAS — PRERROGATIVAS DE SEUS MEMBROS —
REPRESENTAÇÃO**

— *Interpretação do art. 72 § 3º da Constituição.*

— *Idem, do art. 41 da Constituição do Estado do Piauí.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado do Piauí
Representação nº 896 — Relator: Sr. Ministro
XAVIER DE ALBUQUERQUE

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos,
acordam os Ministros do Supremo Tribu-

nal Federal, em sessão plenária, de conformidade com a ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade de votos, julgar improcedente a Representação.

Brasília, 26 de setembro de 1973. *Djaci Falcão*, Presidente. *Xavier de Albuquerque*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: O eminente Prof. Moreira Alves, digno Procurador-Geral da República, representa ao Supremo Tribunal para arguir a inconstitucionalidade do art. 41 da Constituição do Estado do Piauí, na redação que lhe deu a Emenda nº 1, de 30.1.71. Com isso, atende S. Ex^a à solicitação que lhe dirigiu o Tribunal de Contas daquele estado, em expediente que acompanha a inicial e do qual destaco este tópico (fls. 4-5): “A Constituição do Estado, promulgada a 12 de maio de 1967 e adaptada à Carta Federal de 24 de janeiro de 1967, na sua Seção V — Capítulo II — “Da fiscalização financeira e orçamentária”, assim dispôs: Art. 37.

...
§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Governador dentre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros e de administração pública, e terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado.”

Posteriormente, adaptando esta Constituição à Emenda n.º 1, de 1969, da Carta Magna da República, e mediante projeto oriundo do Poder Executivo, foi aprovada e promulgada a Emenda nº 1 à Constituição do Piauí (*D.O.* do Estado de 30.1.71, anexo), que deu àquele dispositivo a seguinte redação:

“Art. 41 Os membros do Tribunal de Contas, com o título de Conselheiros, serão nomeados pelo Governador do Estado, depois de aprovada a escolha pela Assembléia Legislativa, dentre os brasileiros,

maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de Administração pública, e terão as mesmas garantias, vencimentos e impedimentos dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado.”

Confrontando-se os dois dispositivos transcritos, verifica-se que foram suprimidas pelo art. 41 da Emenda nº 1, de 30.1.71, as prerrogativas conferidas aos membros do Tribunal de Contas no art. 37, § 2º, da Constituição Estadual de 1967. Essa supressão não decorreu de simples omissão, como pode parecer à primeira vista, porque, na oportunidade da discussão do projeto, pela Assembléia Legislativa, foi apresentada uma emenda por ilustre deputado, visando restabelecer as mesmas *prerrogativas* (doc. junto), projeto este logo derrotado pela maioria da Casa, donde se evidencia o propósito deliberado de atingir os membros do Tribunal de Contas, exorbitando os limites e normas pretraçadas pela Constituição do Brasil, a que se devia cingir aquela adaptação.”

Depois de aludir ao art. 200 da Constituição Federal emendada em 1969, que mandou incorporar suas disposições, no que coubesse, ao direito constitucional legislado dos estados, e de referir que seu art. 72 assegura aos Ministros do Tribunal de Contas da União não só as mesmas garantias, vencimentos e impedimentos, mas, também as *prerrogativas* dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos, conclui o citado expediente do Tribunal de Contas piauiense (fls. 1):

“Face ao exposto, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí requer a V. Ex^a se digne de submeter ao Colendo Supremo Tribunal Federal a presente Representação, a fim de que, nos termos do art. 119, inciso I, letra *l*, da Constituição do Brasil, o Excelso Pretório haja por bem declarar *inconstitucional* o ato legislativo estadual

que, sem poderes para tanto, excluiu do art. 41 da Constituição do Estado do Piauí, de 1971, a palavra *prerrogativas*, integrante de disposição constante da Constituição Federal de 1969, e, bem assim, declarar que referida palavra “prerrogativas” está incorporada àquele dispositivo constitucional do Estado do Piauí” (art. 41).

Os textos dos dispositivos constitucionais estaduais confrontados — antigo e novo — acompanharam, por exemplares de suas publicações oficiais, o expediente que provocou a Representação, e coincidem, no essencial, com as transcrições constantes do trecho já reproduzido.

Solicitadas informações, prestou-as o ilustre Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Piauí nos seguintes termos (fls. 30-32):

“Para o fim de instruir o julgamento da Representação nº 896, formulada pelo Ex.^{mo} Sr. Procurador-Geral da República, o eminente Ministro Xavier de Albuquerque, no Supremo Tribunal Federal, na qualidade de relator, solicita a esta Assembléia Legislativa as necessárias informações.

Trata-se de Representação sugerida pelo Tribunal de Contas do Estado, para que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 41 da Emenda Constitucional nº 1, do Piauí, que omitiu a palavra “prerrogativas” anteriormente ínsita no art. 37, § 2º, da Carta Estadual de 1967.

O Projeto de Emenda nº 1 à Constituição do Estado do Piauí, datado de janeiro de 1971, oriundo de Mensagem do Poder Executivo, recebeu prioridade urgentíssima nesta Assembléia Legislativa, onde chegou a 17 desse mês, entrou em Pauta a 18, e teve a sua promulgação no dia 30, consumindo na sua apreciação um lapso de 13 dias.

Esse projeto traz em sua redação original o art. 42 tal como reproduzido no atual art. 41, objeto da Representação. A Assembléia, todavia, por iniciativa de al-

guns dos seus ilustres pares, ofereceu subemenda modificativa em Plenário, que recebeu o nº 13, mandando incluir a expressão “prerrogativas” entre as demais vantagens conferidas aos Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado.

É de ressaltar-se que esse projeto, na sua tramitação por esta Augusta Casa, recebeu ao todo 33 subemendas aditivas, supressivas e modificativas, logrando algumas delas, sugeridas pelo Relator da Comissão Especial, a aprovação indispensável e sua conseqüente inclusão ao texto definitivo da Emenda nº 1/71.

O tratamento dado ao projeto na Comissão Especial está refletido no douto Parecer do nobre Deputado Wilson Brandão, seu Relator, que de modo conciso e objetivo, rejeitava a Subemenda nº 13, alegando:

“Opinamos por sua rejeição. Deve-se preferir o que consta do Projeto, que é transcrição da Constituição Federal,” entendimento acolhido pela Comissão Especial e pela própria Assembléia Legislativa.

O pensamento do nobre relator foi mais explícito por ocasião dos debates em Plenário, quando S. Ex.^a teve a oportunidade de afirmar, em defesa da redação original, que a expressão “prerrogativas” foi, deliberadamente, omitida do texto primitivo porque implícita, como conseqüência pura e simples das regras federais, *v.g.*, a referida pelo art. 200 da Emenda nº 1/69, que determina:

“Art. 200. As disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados.”

Estas, Sr. Ministro, as informações que ofereço a V. Ex.^a, consoante solicitação contida no Of. 36/R, de 27.2.73”.

Voltando os autos com vista ao eminente Procurador-Geral, opinou Sua Excelência, conclusivamente, assim (fls. 35-38):

“A nosso ver, procede a Representação de inconstitucionalidade em causa.

Com efeito, ao ser julgada a Rp nº 764 — ES, em que se argüia a inconstitucionalidade dos arts. 60, § 3º (por omitir, no tocante à auditoria financeira e orçamentária do Tribunal de Contas do Estado, as contas das unidades administrativas do Poder Legislativo), e 62, § 2º (por omitir a competência do Tribunal de Contas de prover, na forma da lei, os cargos de seus serviços auxiliares e a fixação dos respectivos vencimentos) da Constituição do Estado do Espírito Santo, seu relator, o Ex.º Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — cujo voto foi acolhido pelo Colendo Supremo Tribunal — acentuou:

“Mas, bem ou mal, Espírito Santo inclinou-se pelo modelo federal da Constituição de 1967. Nesse caso, há de estruturá-lo com o mínimo de fidelidade ao figurino, de modo a torná-lo apto e idôneo ao fim. 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” (R.T.J., 50/248).

E, mais adiante, voltou S. Ex.ª a salientar:

“Já que o Estado do Espírito Santo optou por seguir o modelo federal, tem de fazê-lo em suas linhas mestras, que lhe dão eficácia...

...

O meu ponto de vista é que o pecado do Estado do Espírito Santo consiste em ter adotado um determinado modelo, cujas linhas mestras estruturais se encontram na Constituição Federal, não o fazendo com fidelidade” (*idem*, p. 251).

É o que ocorre na presente Representação. Entre as vantagens que a Constituição Federal atribui aos membros do Tribunal de Contas da União — que é o

paradigma cujas linhas básicas têm de ser seguidas pelo Estado, quando este adota essa instituição — se encontram as prerrogativas de que gozam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos. Essa outorga se explica para necessidade de se conferirem aos membros do Tribunal de Contas os mesmos direitos e garantias assegurados ao órgão do Poder Judiciário a que, para esse efeito, a Constituição se refere.

Não havendo reproduzido o art. 41 da Emenda Constitucional em causa essa vantagem, é ele, a nosso ver, inconstitucional, por não seguir o modelo federal em ponto de que não se poderia afastar.

Por outro lado, e ao contrário do que pretende a Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, não ilide o vício de inconstitucionalidade o fato de que, pelo art. 200 da Emenda Constitucional nº 1/69, ficaram incorporadas as disposições dessa Emenda, no que coubesse, ao direito constitucional legislado do Estado. E não ilide, porque o art. 200 teve sua eficácia exaurida no momento de sua entrada em vigor, com a incorporação automática por ele determinada, ao passo que, foi depois desse momento que o art. 41 da Emenda Constitucional em apreço suprimiu a expressão *prerrogativas*, afastando-se, então, inconstitucionalmente, do modelo federal.”

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque (Relator): Desde a primeira Constituição republicada, aos membros do Tribunal de Contas da União se atribuíram e se vieram progressivamente ampliando atributos capazes de lhes assegurar o exercício eficaz e independente de sua missão constitucional. A princípio, garantiu-se-lhes que somente perderiam seus lugares por sentença, como dispôs o art. 89 da Constituição

de 1891, mantida nos mesmos termos pela reforma de 1926. As Constituições de 1934 e 1937 deram-lhes, em forma genérica, as mesmas garantias dos Ministros do Supremo Tribunal. Em 1946, o elenco de tais atributos foi ampliado para compreender “os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos juizes do Tribunal Federal de Recursos”, ao passo que a Constituição de 1967 e sua Emenda de 1969 retiraram desse elenco os “direitos” e lhe acrescentaram os “impedimentos”, tudo em paralelo com os mesmos juizes do Tribunal Federal de Recursos. É indubitável, pois, que, desde 1946, os Ministros do Tribunal de Contas da União têm, com outros atributos, também as mesmas *prerrogativas* dos magistrados a que foram equiparados.

Na presente Representação, a irresignação do Tribunal de Contas do Piauí, que o eminente Procurador-Geral da República prestigia e endossa, consiste na exclusão desse elenco de atributos, por omissão da nova redação da Constituição estadual, das aludidas *prerrogativas*.

Tal omissão parece haver resultado ao que se vê das informações reproduzidas no relatório, de um lapso e de um equívoco sucessivos, provavelmente motivados pela premência de tempo com que se aflagiram, no trabalho de emendar a Constituição do Estado, em virtude da emenda global introduzida em 1969 na Constituição Federal, os Poderes Executivo e Legislativo do Estado do Piauí. Lapso há de ter cometido o Governador, ao formular o projeto com a omissão do vocábulo “prerrogativas”. Em equívoco inciduiu, sem dúvida, a Assembléia Legislativa quando, ao rejeitar subemenda que objetivava incluir a palavra omitida, fê-lo no pressuposto de que a redação do projeto governamental constituía transcrição do texto afim da Constituição Federal.

Oponho grandes reservas à caracterização de inconstitucionalidade por omissão da Constituição ou Lei estadual impugnada. Em princípio, tenho-a por inadmissível, mas consinto em reconhecê-la quando a omissão é de tal ordem que transmuda ou desfigura a norma constitucional ou legal que se convencionou denominar “modelo federal”, ou chega mesmo a lhe inverter o sentido. Para exemplificar, quase caricaturalmente, essa segunda hipótese, lembro a omissão ou supressão, na reprodução de certa norma federal, do vocábulo “não”, o que inverteria em afirmação ou permissão aquilo que na norma federal constituía negação ou proibição. Quanto à primeira hipótese, de transmutação ou desfiguração da norma paradigmática, guardo minhas concessões para o exame de cada caso ocorrente.

O parecer do eminente Procurador-Geral lembra, em abono de sua conclusão, o precedente da Rp nº 764, do Espírito Santo (*R.T.J.*, 50/245), de que foi Relator o eminente Ministro Aliomar Baleeiro. Nesse julgamento, o Supremo Tribunal julgou inconstitucionais dispositivos da Constituição espírito-santense que, ao estruturarem o Tribunal de Contas estadual, privaram-no de poderes essenciais ao desempenho de sua missão em extensão e nível de independência assemelháveis aos de que dispunha e dispõe o Tribunal de Contas da União. Considerou-se, assim, que a instituição fora desfigurada, porque enfiada em grau excessivo.

Não creio, porém, que esse precedente aproveite à sustentação da procedência da arguição aqui examinada, porque são incompatíveis, na natureza e no alcance, os níveis de infidelidade ao modelo federal. A simples exclusão, por omissão, que não acredito haja sido propositada, das *prerrogativas* dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado, não pode considerar-se como desfiguradora do *status*

dos membros do Tribunal de Contas estadual, que têm as mesmas garantias e vencimentos dos mais altos magistrados do estado, nem capaz de lhes impedir ou ao menos restringir o exercício livre e independente de sua relevante função. De resto, a consignação de tais *prerrogativas* no elenco de atributos dos Ministros do Tribunal de Contas da União, constante da Constituição Federal, tem força bastante, pela influência preponderante da norma federal paradigmática, para suprir o desfalque que pensam haver sofrido os membros do Tribunal de Contas estadual.

É interessante, a esse propósito, conjecturar a respeito das conseqüências a que conduziria o acolhimento da argüição. Na parte final do seu expediente, que reproduzi no relatório, o Tribunal de Contas solicitante pretende que se declare inconstitucional o art. 41 da Constituição estadual por haver excluído a palavra “prerrogativas”, e mais, que se declare tal palavra incorporada ao preceito constitucional questionado. Inadmissível que é, por óbvio, essa última pretensão, pois não nos cabe assumir a função de constituinte estadual para introduzir emenda aditiva, restar-nos-ia a única solução de declararmos inconstitucional o art. 41 em sua integralidade. Ficaria, pois, o Estado do Espírito Santo, ao menos temporariamente, até que nova emenda constitucional fosse decretada e promulgada para preencher o claro, sem norma alguma reguladora da forma de escolha e nomeação dos membros do seu Tribunal de Contas, dos requisitos essenciais à investidura, e dos seus próprios atributos e restrições — as garantias, os vencimentos e os impedimentos dos Desembarçadores. Parece-me evidente que tal lacuna do direito constitucional legislado do estado seria integrada, enquanto permanecesse e no que fosse cabível, pela incidência da regra constitucional federal paradigmática. Pois, se tal ocorreria relativamente à inte-

reza do artigo questionado, com maior razão se haverá de entender, como ponderei, relativamente à lacuna fragmentária da menção às *prerrogativas*.

É certo que, em outro precedente, não mencionado no parecer do eminente Procurador-Geral, — a Rp nº 755, do Estado do Rio de Janeiro (*R.T.J.*, 52/501), — o Supremo Tribunal julgou inconstitucional, por maioria de votos, o § 1º do art. 92 da Constituição daquele estado, no qual, a propósito do concurso essencial à admissão de servidores pela Assembléia Legislativa e pelos Tribunais de Justiça e de Contas, foi omitido o adjetivo “público”, constante do § 1º do art. 106 da Constituição Federal de 1967. Ficou vencido nosso atual e eminente Presidente Eloy da Rocha, e embora a ata consigne a proclamação da decisão com esse único voto vencido, parece-nos que S. Ex.^a foi acompanhada, também, pelo eminente Ministro Aliomar Baleeiro, que o aparteu mais de uma vez, para dar-lhe adesão. Reproduzo aqui, dos debates então mantidos, a parte relativa ao voto do Ministro Eloy da Rocha, com as intervenções do Ministro Aliomar Baleeiro (*R.T.J.*, 52/510):

“O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Senhor Presidente, peço licença para divergir do eminente Relator. Argüi-se a inconstitucionalidade do dispositivo, por omissão da palavra *público*. A norma como está escrita é incensurável, não contém, positivamente, nada que vulnere a Constituição Federal. É verdade que, por omissão, não diz que o concurso seja público. Diz, apenas, concurso.

Não declaro a inconstitucionalidade do preceito, embora se deva ter como certo que o concurso só pode ser público, de acordo com a Constituição Federal.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: Há uma certa lógica no voto do eminente Ministro Eloy da Rocha. Mesmo que per-

dure essa redação, prevalece a supremacia da norma federal.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Realiza- do concurso que não seja público, o ato será inconstitucional.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: Esta- mos legislando para o estado. Só podemos rejeitar o artigo, não podemos preencher as omissões.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: *Data venia*, rejeito a inconstitucionalidade do art. 92, § 1º.

Com essas manifestações coincide, em caso como o que ora examinamos, o meu entendimento. Pelo exposto, julgo impro- cedente a Representação.

VOTO

O Sr. Ministro Bilac Pinto: Senhor Pre- sidente, também acompanho o eminente Sr. Ministro Relator, considerando que é sempre necessário a formulação de um prévio juízo de valor no julgamento de inconstitucionalidade, seja por omissão, seja por acréscimo da reprodução do textc da Constituição Federal na Constituição do Estado.

Na hipótese, demonstrou o eminente Sr Ministro Relator que não tem maior signi- ficação a supressão da referência às “prer- rogativas”. Sendo irrelevante a omissão, não dou pela inconstitucionalidade, julgar. do improcedente a Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 896 — PI — Rel., Ministro Xa- vier de Albuquerque. Rpte., Procurador- Geral da República. Rpda., Assembléia Le- gislativa do Estado do Piauí.

Decisão: Julgada improcedente. Unâni- me. Falou o Dr. José Carlos Moreira Al- ves, Procurador-Geral da República, pelo Ministério Público Federal.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Fal- cão, Vice-Presidente, na ausência ocasion- al do Sr. Ministro Eloy da Rocha, Pre- sidente. Presentes à sessão os Srs. Minis- tros Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Barros Monteiro, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquer- que e Rodrigues Alckmim. Procurador- Geral da República, o Prof. José Carlos Moreira Alves. Licenciado, o Ministro Luiz Gallotti.