FUNCIONÁRIO PÚBLICO — VINCULAÇÃO DE VENCIMENTOS — EMENDA CONSTITUCIONAL

— Declaração de inconstitucionalidade. Emenda Constitucional n.º 19, do Estado do Amazonas. Auditores do Tribunal de Contas do Estado.

— É inconstitucional o art. 1.º da Emenda n.º 19, à Constituição do Estado do Amazonas, que acrescenta parágrafo ao art. 118 da Carta estadual para assegurar aos auditores do Tribunal de Contas do Estado: a) os mesmos direitos, garantias e vantagens atribuídos aos conselheiros; b) vencimentos não inferiores a 90% dos percebidos pelos conselheiros. Primeiro, porque inextensíveis as garantias conferidas aos magistrados, salvo por dispositivo constitucional (art. 70, § 3.º, art. 13, IX, da CF); segundo, porque é proibida a vinculação para efeito de remuneração do serviço público (art. 98, parágrafo único da Constituição Federal).

— Representação julgada improcedente.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.232
Representante: Procurador-Geral da República
Representado: Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas
Relator: Sr. Ministro RAFAEL MAYER

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, na conformidade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade, em julgar procedente a representação e declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 19, de 29 de novembro de 1984 aduzida à Constituição do Estado do Amazonas.

Brasília, 29 de maio de 1985. — *Decio Miranda,* Presidente. *Rafael Mayer,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Rafael Mayer: Atendendo à promoção do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, o Exmo. Sr. Procurador-Geral da República oferece a presente representação em que propõe a declaração de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 19, de 29 de novembro de 1984, à Constituição do Estado do Amazonas, sob o fundamento de sua contrariedade aos preceitos da Constituição Federal, que dispõem sobre normas relativas aos funcionários públicos (art. 13, V, 108 e 98, parágrafo único) e sobre o processo legislativo (arts. 13, III e 57, II).

A Emenda Constitucional nº 19, promulgada pela Mesa da Assembléia Legislativa em 20 de novembro de 1984, e publicada no *Diário Oficial* do Estado de 29 de novembro de 1984, à p. 32, tem o seguinte teor:

"Art. 1º Acrescente-se no art. 118, o seguinte parágrafo único:

Parágrafo único. Aos auditores são assegurados:

a) os mesmos direitos, garantias e vantagens atribuídas aos conselheiros;

b) vencimentos não inferiores a 90% dos percebidos pelos conselheiros."

O art. 118 do texto originário da Constituição estadual a que se veio acrescentar o parágrafo impugnado na presente ação tem a formulação a seguir:

"Art. 118. Os auditores do Tribunal de Contas, em número não excedente ao de conselheiros, serão nomeados pelo governador do estado, mediante concurso público de provas e títulos, dentre bacharéis em direito, em ciências econômicas, em ciências contábeis ou administrativas, que contem mais de 25 e menos de 50 anos de idade."

Em suas informações, o ilustre Presidente da Assembléia Legislativa, argumentando em prol da constitucionalidade e legitimidade da emenda, transcreve trecho da justificativa da proposta que nela resultou, *in verbis*:

"A inserção do presente dispositivo ao texto da Constituição estadual respalda-se no fato de nos Tribunais de Contas os auditores serem os substitutos dos conselheiros nas suas faltas e impedimentos, conforme dispõe o art. 117, § 4º da Emenda Constitucional nº 1, de 30 de setembro de 1970. Gozam os conselheiros das mesmas garantias conferidas à magistratura, como:

a) vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão por sentença judiciária;

b) irredutibilidade de vencimentos, sujeitos, entretanto, aos impostos gerais, inclusive o de renda;

c) aposentadoria voluntária aos 30 anos de serviço, com vencimentos integrais.

Prerrogativas essas reivindicadas também para os auditores através da presente emenda, por entender-se que aos substitutos devem ser asseguradas as mesmas vantagens conferidas aos titulares. E não poderia ser diferente este entendimento por questão de justiça e eqüidade, posto que, quando convocados como conselheiros, os auditores ficam investidos das mesmas atribuições e competência daqueles, participando do julgamento de toda a matéria sujeita à deliberação do colegiado, sem exceção, inclusive de julgamento das contas dos administradores, segundo dispõe o § 1º do art. 30, da Lei nº 1.441, de 31 de dezembro de 1980, que dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Para confirmar tal assertiva, salienta-se que nos anos de 1979 e 1982 as contas gerais do governo do estado foram relatadas por auditores que se encontravam convocados como conselheiros.

Sem as necessárias garantias ora pleiteadas para a classe dos auditores, a consecução ideal do desempenho de tão elevada e difícil missão pública fica inteiramente comprometida pela inexistência da irrestrita independência no exercício da nobre função julgadora, mercê do fortalecimento das garantias legais conferidas aos seus exercentes, corolário das prerrogativas postuladas.

De acrescentar, ainda, que as cartas constitucionais dos estados de Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e de outros, já encerram no seu bojo dispositivo semelhante contemplando os auditores de suas cortes de contas, o que reforça a convicção de que a matéria é de toda oportuna e relevante. Com relação ao estado do Paraná, a presente proposta já teve a sua constitucionalidade apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, que em sessão realizada no dia 20 de setembro de 1961 reconheceu a constitucionalidade do dispositivo, como a seguir transcreve-se da ementa do acórdão respectivo:

'Não é inconstitucional a lei estadual que confere garantia de vitaliciedade aos auditores do Tribunal de Contas do Estado, os quais são substitutos dos conselheiros efetivos do Tribunal.'

O fundamento de tal decisão merece também ser citado pela irrefutabilidade e brilhantismo do voto do relator Ministro Victor Nunes Leal:

'Os auditores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná — que era o cargo do impetrante — têm, por força de lei, os mesmos direitos e prerrogativas dos conselheiros efetivos do tribunal, e estes são equipara-

dos, para tais efeitos, aos desembargadores do Tribunal de Justiça, conforme dispõe a Constituição estadual. Argumenta o Sr. Governador que a lei estadual não lhes podia estender aquela equiparação. A jurisprudência do Supremo Tribunal, entretanto, é no sentido de que a legislação estadual pode ampliar as garantias concedidas aos servidores públicos na Constituição Federal, salvo no que contrariar esta mesma Constituição.'

A propósito, especificamente, da vitaliciedade atribuída a conselheiro do Tribunal de Contas, quero relembrar as ponderações que fez a respeito o eminente Ministro Hahnemann Guimarães, no famoso *Caso do Amazonas* (*RE* nº 21.198, de 29.5.53, *RDA*, 45/66):

'... 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.'

Temos, aqui, a propósito de tempo de serviço, estabelecido uma ressalva, a saber, que a extensão de direitos, por lei estadual, não infrinja a Constituição Federal. Mas, no caso, seria essa equiparação dos auditores aos juízes efetivos do Tribunal de Contas contrária à Constituição Federal? Evidentemente não. A Constituição Federal declara os conselheiros do Tribunal de Contas vitalícios, e o auditor, substituto legal dos conselheiros, merece que se lhe resguarde a independência, nos mesmos termos. Não foi a um servidor subalterno que a lei estadual deu vitaliciedade, mas a um alto titular que exerce, em substituição, as próprias funções de conselheiro do Tribunal de Contas. A lei estadual, longe de contrariar a Constituição Federal, com ela se harmoniza. Tratando-se, assim, de ocupante de cargo vitalício, com mais forte razão não poderia a administração pública tornar sem efeito a sua nomeação por ato próprio, pois exige a Constituição (art. 189, I) precedência de decisão judiciária.

Note-se, por último, que o auditor do Tribunal de Contas, funcionando freqüentemente na qualidade de conselheiro do Tribunal de Contas, é um juiz da administração, juiz, em última instância, do próprio governador do estado. A que conseqüências absurdas conduziria a tese que permitisse ao governador, jurisdicionado do Tribunal de Contas, demitir os seus próprios julgadores, por ato de sua exclusiva iniciativa!

Por tais motivos, também era procedente a segurança impetrada por José Colombino Grassano.

Dou provimento ao recurso de ambos, do impetrante e do seu litisconsorte.

Finalmente, quanto à fixação do vencimento do auditor na proporção de 90% do percebido pelo conselheiro, a medida apenas visa regulamentar uma situação de fato existente.

É fácil perceber, destarte, que o posicionamento da Assembléia Legislativa, quando investida do Poder Constituinte derivado, fundou-se em idênticos procedimentos de outras Unidades da Federação, assim como no entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal."

Quanto à argüição de inobservância de formalidade intrínseca, relacionada ao processo legislativo, previstos nos arts. 13, III e 57, II, da Constituição, aduzem as informações:

"Como se observa do texto da emenda impugnada, esta não promoveu a criação de cargos, funções ou empregos públicos, assim como também não majorou vencimentos nem aumentou a despesa pública, sendo oportuna a repetição da transcrição da parte final de sua justificativa (Doc. 1):

'Finalmente, quanto à fixação do vencimento do auditor na proporção de 90% do percebido pelo conselheiro, a medida ape-

nas visa regulamentar uma situação de fato já existente'."

A Procuradoria-Geral da República, em parecer da ilustre Procuradora Iduna Weinert, aprovado pelo eminente titular, José Paulo Sepúlveda Pertence, opina, conclusivamente, pela procedência da representação, *in verbis*:

"Vê-se, por conseguinte, que a emenda constitucional em tela confere aos auditores do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas os mesmos direitos, garantias e vantagens deferidos aos conselheiros do Tribunal, sendo certo que a estes se estendem, por equiparação, aos membros do Poder Judiciário (art. 117, § 3º da Constituição estadual e art. 72, § 3º, da Carta Federal) as garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos peculiares a esse ramo do poder.

Por outro lado, em sua letra *b*, promove equiparação salarial dos auditores aos membros da Corte de Contas estadual, quando a Constituição Federal, em seu art. 13, V e 108, obriga aos estados o respeito às normas pertinentes aos funcionários públicos vedando, ainda, em seu art. 98, parágrafo único, vinculação ou equiparação de qualquer natureza, para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público.

Por fim, a Emenda Constitucional nº 19, de 1984, à Constituição amazonense, assegura aos auditores 90% dos vencimentos percebidos pelos conselheiros do Tribunal de Contas estadual, prevendo a Carta Magna que a iniciativa de lei que implique aumento de despesa é privativa do chefe do Poder Executivo (art. 57, II), devendo ser obedecido, pelos estados, o processo legislativo próprio a esse fim (art. 13, III).

Evidente se mostra, pois, a inconstitucionalidade da emenda constitucional ora impugnada, quer por inobservância das condições e exigências previstas nos arts. 13, V e 108, bem como no art. 98, parágrafo único, quer por inobservância das condições e exigências previstas nos arts. 13, V e 108, bem como no art. 98, parágrafo único, quer por inobservância de formalidades intrínsecas, relacionadas ao processo legislativo, previstas nos arts. 13, III e 57, II, todos preceitos da Lei Maior.

Cumpre assinalar que esse colendo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Rp nº 758-MG (*RTJ*, 54/642), já declarou a inconstitucionalidade de idêntico preceito, da Constituição do Estado de Minas Gerais, que assegurava aos auditores do seu Tribunal de Contas, 'os mesmos direitos, prerrogativas e incompatibilidades dos juízes de Direito de entrância especial', percebendo 'vencimentos equivalentes a 3/4 dos percebidos pelos ministros do Tribunal de Contas'.

Ao despachar agravo de instrumento interposto, em mandado de segurança, por auditores demitidos, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, o eminente Ministro Aldir Passarinho, mesmo sem adentrar a matéria constitucional, deixou consignado:

'Os auditores dos Tribunais de Contas não são magistrados e nem a eles se equiparam' (Ag. nº 98.204-3-MS — *DJ* 17.8.84 — p. 12.918).

Ante o exposto, o parecer é, em conclusão, por que seja julgada procedente a presente representação, declarando-se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 19, de 29 de novembro de 1984, à Constituição do Estado do Amazonas."

É o relatório.

Distribuam-se cópias aos Srs. Ministros.

VOTO

O Sr. Ministro Rafael Mayer (Relator): Tem procedência a representação, segundo os fundamentos aduzidos no douto parecer.

A emenda constitucional malsinada se desdobra em duas ordens de preceituação: primeiro, pela alínea *a* do parágrafo único, acrescido ao art. 118 da Carta estadual, assegura aos auditores os mesmos direitos, garantias e vantagens atribuídas aos conselheiros, atribuição que, vista em conexão com o § 3º do art. 117 da Constituição do esta-

do, significa reconhecer-lhes as garantias e prerrogativas dos membros do Tribunal de Justiça, que aí legitimamente são deferidas ao Tribunal de Contas, a saber, a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos. Essa equiparação é atenuada, no segundo item, no que diz respeito aos vencimentos que não são igualados, mas proporcionados num percentual de, pelo menos, 90%.

Ora, quaisquer dessas atribuições extravasa de módulos e determinações postas na Constituição Federal, cuja eficácia transcende ao plano federal para impor-se à observância pelos estados, na forma do art. 13, III e V da Carta Magna.

As prerrogativas dos membros do Poder Judiciário são inextensíveis aos demais servidores públicos, pois são inerentes e exclusivas desse poder, e somente a Constituição pode atribuí-las a outrem. Segundo os precedentes da jurisprudência, a faculdade de os estados atribuírem aos respectivos tribunais de contas os mesmos privilégios constitucionais, tem apoio no modelo federal posto no art. 70, § 3º da Constituição, ao reconhecer aos ministros do Tribunal de Contas da União o tratamento equivalente aos ministros do Tribunal Federal de Recursos, o que tem réplica no art. 13, IX onde se adverte sobre vedações aos membros dos tribunais de contas estaduais que são peculiares ao Poder Judiciário.

Os substitutos, que o são os auditores, não se transmudam em titulares e membros pelo exercício da substituição, e as normas lhes podem oferecer garantias de independência, iguais às do magistrado, enquanto na transitoriedade do exercício da substituição, mas não lhes podem reconhecer o regime jurídico que somente resulta da investidura na titularidade de membros do Tribunal.

É inconstitucional, portanto, a norma, ao conceder tais prerrogativas que são postas limitadamente no modelo federal a ser seguido pelo constituinte ou legislador estadual, que não as poderá estender além daqueles que a Constituição contempla em obséquio às exigências da função que exercem.

Destacadamente, a alínea pertinente à vinculação dos vencimentos, posta na emenda estadual em caráter acessório ao mais amplo reconhecimento constante da primeira, enfrenta, induvidosamente, a proibição do parágrafo único do art. 98 da Carta Magna. Pacífica e reiterada é a jurisprudência desta Corte no sentido de ter por inconstitucionais as disposições de ordem constitucional ou legal dos estados que vinculem cargos para efeitos de remuneração.

Sob o prisma formal e de procedimento legislativo, a espécie também recai sob a censura, segundo entendimento desta Corte, como se vê dos precedentes mencionados no douto parecer.

Ainda que exercitando o poder constituinte derivado, não pode o legislador estadual, mediante a adoção de emendas constitucionais, usurpar a competência do Poder Executivo quanto ao poder de iniciativa em certas matérias submetidas ao processo legislativo.

Segundo o modelo federal, estão reservadas à iniciativa do governador do estado, quer as proposições legislativas que aumentem vencimentos ou a despesa pública, quer as que disponham sobre servidores públicos e seu regime jurídico (art. 57, II e V da Constituição Federal), e ambas essas reservas foram invadidas pelo legislador estadual, o que importa em inconstitucionalidade formal.

Resta ver que os precedentes desta Corte, a que se reportam as informações do ilustre Presidente da Assembléia Legislativa, foram tomados sob ordenamento jurídico anterior, desprovido dos parâmetros atuais, sem aplicação, por outro lado, dados os aspectos em foco, do princípio de que é concedido ao estado ampliar as garantias mínimas oferecidas pela Constituição Federal, pois o de que aqui se trata são proibições e limites intransponíveis.

Pelo exposto, nos termos do douto parecer, julgo procedente a representação, para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 19, de 29 de novembro

de 1984, aduzida à Constituição do Estado do Amazonas.

VOTO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti: Sr. Presidente, o *status* dos auditores dos tribunais de contas tem dado margem a muitas perplexidades, que começam com a impropriedade da denominação do cargo, ligada a uma tradição respeitável, mas totalmente divorciada do atual conceito de atividade de auditoria. Imprópria, por isso mesmo, para designar o servidor que tem assento no Plenário do Tribunal de Contas, com atribuição de relatar processos, formalizar propostas conclusivas e exercer plena jurisdição quando convocado para substituir conselheiro ou ministro, como sucede no Tribunal de Contas da União. Em decorrência da própria natureza dessas funções dos auditores, que os separam tanto das secretarias dos tribunais, às quais não pertencem, como da condição dos ministros e conselheiros, plenamente equiparados pelo modelo federal aos magistrados, e também em conseqüência de uma série de disposições de lei ordinária, tem advindo, para os auditores, a aplicação de diversas normas do regime especial destinado aos titulares do tribunal, o que me parece perfeitamente legítimo.

Mas, o que realmente não se compatibiliza com o modelo federal é a extensão generalizada, aos auditores, das garantias, dos direitos e vantagens dos conselheiros e, portanto, dos magistrados, com vinculação entre valores de vencimentos, tal como legislou o constituinte estadual do Amazonas, contrariando os dispositivos apontados pelo eminente Ministro relator, com cujo voto estou de pleno acordo, julgando procedente a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Sr. Presidente. Na realidade, nos estados, auditores sempre tiveram tratamento pecuniário quase equiparado ao dos conselheiros dos tribunais de contas. As leis estaduais, de ordinário, fixam, realmente, os vencimentos dos auditores dos tribunais de contas em base percentual, mais ou menos, correspondente à fixada na lei impugnada. De fato, nada impede que as futuras leis de aumento de vencimentos, no caso, mantenham esse regime. O que não é possível, realmente, é norma geral, de caráter permanente, estabelecer critério de retribuição, vinculando os vencimentos dos auditores aos dos conselheiros.

Assim sendo, a declaração de inconstitucionalidade da norma atacada, não importa em afirmar que não possam os auditores perceber e continuar percebendo o que recebem. O que se proclama, na decisão, apenas, é que a norma geral, fixando, em abstrato, tal forma de remuneração, de índole permanente, fere o art. 98, parágrafo único, da Constituição.

De acordo com o eminente relator, julgo procedente a representação.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1.232-8-AM — Rel.: Ministro Rafael Mayer. Repte.: Procurador-Geral da República. Repda.: Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 19, de 29 de novembro de 1984, aduzida à Constituição do Estado do Amazonas. Decisão unânime. Votou o Presidente. Plenário, 29.5.85.

Presidência do Sr. Ministro Decio Miranda, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches e Octavio Gallotti. Ausente, justificadamente, os Srs. Ministros Moreira Alves, Presidente e Oscar Corrêa.

Procurador-Geral da República, Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.