— Poder exclusivo de iniciativa legislativa do Tribunal de Contas da União e dos estados.

Precedentes do STF. Lei n.º 8.082, de 28 de maio de 1985, do estado do Paraná. Vício formal de iniciativa, que ofende o disposto nos arts. 13, IV, 72, § 1.º, e 115, II, da Constituição Federal.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.304
Representante: Procurador-Geral da República
Representados: Governador e Assembléia Legislativa do Estado do Paraná
Relator: Sr. Ministro CÉLIO BORJA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, em julgar procedente a representação e declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 8.082, de 28 de maio de 1985, do estado do Paraná.

Brasília, 3 de dezembro de 1987. — *Rafael Mayer,* Presidente. *Célio Borja,* Relator.

RELATÓRIO

O *Sr. Ministro Célio Borja:* Representa o Sr. Procurador-Geral da República contra a Lei nº 8.082, de 28 de maio de 1985, do estado do Paraná, imputando-lhe vício formal de iniciativa.

Na longa promoção que deu origem à iniciativa do chefe do Ministério Público federal, argüi-se, ainda, de contrários à Constituição Federal, os arts. 3º, 9º e seu parágrafo único, e 11, da mesma lei, por contravirem às regras da paridade e do concurso prévio à primeira investidura, cogentemente endereçadas, na Lei Fundamental da União, aos estados e municípios.

Eis o inteiro teor da lei:

"Lei nº 8.082, de 28 de maio de 1985.

Dispõe sobre o quadro de pessoal efetivo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e adota outras providências.

A Assembléia Legislativa do Paraná decretou e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º O quadro de pessoal efetivo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná passa a ser o constante do anexo I da presente lei.

Art. 2º A denominação e classificação dos cargos, o grupo ocupacional a que pertencem, bem como as respectivas séries de classes, passam a ser as constantes do anexo II, com as respectivas correlações de enquadramento.

Art. 3º Os cargos constantes do anexo II que não existiam na estrutura anterior ficam criados por esta lei, com as respectivas denominações, classe, referência e percentuais de vencimentos.

Art. 4º Os cargos de provimento em comissão previstos no anexo II da Lei nº 7.077, de 3 de janeiro de 1979, atualmente pertencentes à simbologia DAS-4, passam a pertencer à simbologia DAS-3.

Art. 5º Ficam incluídas na estrutura administrativa do Tribunal de Contas a Diretoria de Recursos Humanos, a Diretoria de Processamento de Dados e as Coordenadorias de Comunicação e Relações Públicas, Engenharia, Ementário e Jurisprudência e Apoio Administrativo.

Parágrafo único. Ficam criados no quadro de pessoal do Tribunal de Contas dois cargos em comissão de diretor, símbolo DAS-3, e quatro cargos de coordenador, símbolo DAS-4.

Art. 6º Os vencimentos dos funcionários do Tribunal de Contas serão fixados para cada classe, com base no vencimento do cargo de técnico de controle TC-1, classe A, referência I, observando os índices percentuais estabelecidos na tabela de escalonamento vertical contida no anexo I desta lei.

Parágrafo único. O vencimento mensal do cargo de técnico de controle TC-1, classe A, referência I, é fixado em Cr$ 1.185.359,00.

Art. 7º O funcionário promovido horizontalmente perceberá um acréscimo no vencimento nos seguintes percentuais: 2% na referência II, 4% na referência III e 6% na referência IV, calculados sobre o valor do vencimento mensal do cargo de técnico de controle TC-1, classe A, referência I.

Art. 8º A elevação do funcionário efetivo à referência ou à classe imediatamente superior àquela que pertencer, dentro da mesma série de classe, bem como o seu ingresso na inicial, será regulamentado por ato do Tribunal, obedecidos os critérios de tempo de serviço, formação profissional e desempenho funcional, que será apresentada no prazo de 30 dias da publicação da presente lei.

Art. 9º Ficam criados, no quadro de pessoal do Tribunal de Contas, 22 cargos de consultor técnico, com vencimentos fixados no percentual de 106% do valor fixado no parágrafo único do art. 6º.

Parágrafo único. Os cargos de que trata este artigo serão preenchidos por funcionários efetivos do quadro de pessoal do Tribunal de Contas, por ato do seu presidente, com prévia aprovação do plenário.

Art. 10. O art. 15 da Lei nº 7.077/79 passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 15. A Assessoria Técnico-Jurídica fica transformada em diretoria e a esta compete, basicamente, as atividades de assessoramento jurídico e assistência técnica em assuntos especializados relacionados às áreas de economia, direito, contabilidade e administração, e será dirigida por um diretor, símbolo DAS-3.'

§ 1º Para os efeitos do *caput* deste artigo, fica criado um cargo de diretor da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, símbolo DAS-3.

§ 2º Ficam mantidas as demais disposições da Lei nº 7.077, de 3 de janeiro de 1979 e 7.665, de 28 de outubro de 1982, que não conflitem com o disposto nesta lei.

§ 3º A atual Diretoria de Pessoal e Contabilidade passa a denominar-se Diretoria de Contabilidade e Finanças.

Art. 11. Fica incluído na tabela II do anexo V da Lei nº 7.665/82 o cargo de consultor técnico, pelo mesmo valor concedido ao cargo de técnico de controle.

Art. 12. Ficam extintos os cargos de provimento efetivo de auxiliar de serviço, código TC-AD-302, níveis 17 e 18, previstos no anexo III da Lei nº 7.665/82.

Art. 13. Ficam incluídas na estrutura administrativa do Tribunal de Contas, 14 funções gratificadas, símbolo 1-F, correspondentes a chefe de divisão, que serão instituídas por ato do presidente, de acordo com a necessidade dos serviços.

Art. 14. As despesas com a execução desta lei correrão à conta do orçamento próprio do Tribunal de Contas do estado.

Art. 15. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Palácio do Governo, Curitiba, 28 de maio de 1985.

JOSÉ RICHA, Governador do estado

José Olimpio de Paula Xavier, Secretário de Estado de Administração" (acompanham anexos I e II, fls. 51 v.).

Das razões em prol da constitucionalidade do diploma malsinado, expendidas assim pelo governador do estado, como pelo presidente de sua Assembléia Legislativa, são de destacar-se as que abaixo se transcrevem.

Diz o governador (fls. 62-68):

"É questão velha, sem controvérsia, essa de que os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares do Poder Legislativo.

Assim, situado que esses órgãos enquadram-se na tópica constitucional reservada ao Legislativo, resta saber o alcance e o sentido da norma do art. 97 da Constituição Federal que lhes estende a aplicação, *no que couber*, das prerrogativas reservadas aos Tribunais. Há os que entendem aplicarem-se aos Tribunais de Contas todas aquelas prerrogativas; outros, parte delas.

Assim fosse — e é essa a senda que percorre a representação — a cláusula 'no que couber' do art. 72 seria disposição ociosa, inútil. A Constituição, contudo, não contém disposições inúteis. Resta saber o que cabe ao Tribunal de Contas em termos das prerrogativas do art. 115. Resulta claro que se aplicam a maioria das prerrogativas ali postas em atenção ao seu sistema de funcionamento (colegiado, em moldes idênticos aos dos órgãos do Poder Judiciário), como: organização em câmaras; sujeição e regimentos internos; direção de seus assuntos internos; eleição de seus titulares, que se submetem aos impedimentos e garantias da magistratura — em atenção, seguramente, à importância do órgão.

Os Tribunais de Contas não têm, contudo, por *não caber*, a prerrogativa, a competência da iniciativa da lei de criação de cargos. Não a têm por tratar-se, aqui, de ação de poder, competência política que é atribuída pela Constituição, como sistema e como norma, aos poderes constituídos — entre os quais, por óbvio, não se inclui o Tribunal de Contas.

A questão aqui se regula pelo molde posto no princípio federal extensível expresso no art. 57 da Constituição, que atribui ao chefe do Executivo a iniciativa do projeto de lei tendente à criação de cargos públicos, afastada mesmo a previsão de competência do Legislativo — já que não se busca a criação de cargo de serviço desse Poder, e sim de cargo de órgão auxiliar.

Questiona-se ainda a constitucionalidade da Lei nº 8.082/85 frente ao art. 97, § 1º, da Constituição, quando permite o acesso aos cargos criados, de consultor técnico, a funcionários efetivos do Tribunal de Contas, sem prévio concurso.

A lei não buscou, não intentou fraudar esse mandamento constitucional.

Não se dá primeira investidura em cargo público quanto àqueles nomeados ao exercício dos cargos de consultor técnico. A lei supõe que tais funcionários já se hajam submetido a concurso público para investidura em cargo público, já detenham garantia de estabilidade funcional. A subseqüente elevação ao exercício dos cargos criados pela Lei nº 8.082/85 fez-se em termos de provimento derivado.

A representação, como se nota, equipara provimento originário, primeira investidura em cargo público, com a situação do provimento derivado, mediante o qual o funcionário, já integrado ao regime estatutário, ascende na carreira funcional.

Não se visualiza, assim, vício de inconstitucionalidade material no texto da Lei nº 8.082/85, quando permite o acesso aos cargos de consultor técnico.

Tal é o entendimento já esposado nesse colendo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Rp. nº 808-PR. Do voto do relator, Ministro Luiz Gallotti, destaca-se:

'A Constituição de 1967 (art. 95, § 1º) exigia concurso público de provas, ou de provas e títulos, para provimento de cargos públicos, excetuados apenas os em comissão

(§ 2º). Na sua vigência, resolveu o Supremo Tribunal Federal que, na sua Secretaria, não se fariam nomeações sem concurso, nem mesmo interinas. A única nomeação que, como presidente, fiz (nomeação em caráter interino de um motorista, indicado pelo ministro com quem iria servir, logo após entrar aquela Constituição), tornei sem efeito. Mas a Carta de 1969 não reproduziu o dispositivo. *Faz a referida exigência de concurso para a primeira investidura em cargo público, salvo os casos indicados em lei.* Tenho, assim, que julgar prejudicada a representação, no tocante ao § 2º do art. 64 da Carta Estadual, conforme votei, aliás, e decidiu o Supremo Tribunal, contra o voto do eminente Ministro Eloy da Rocha, na Rp. nº 758-MG (acórdão de 19.11.69).

Quanto ao art. 2º da Resolução nº 16, de 21 de agosto de 1967, da Assembléia Legislativa, que permite sejam os cargos isolados do quadro da respectiva Secretaria providos, independentemente de concurso, com funcionários do mesmo quadro que satisfaçam aos requisitos de estabilidade e aptidão indicados, penso que não existe inconstitucionalidade manifesta, fora de qualquer dúvida razoável, em face da Carta vigente, como seria necessário, para que pudesse ser declarada, conforme o critério assente pela Corte Suprema dos Estados Unidos e pela nossa. Embora, no tocante aos corpos legislativos e tribunais (art. 108, § 2º), a Constituição de 1969 não repita o art. 97, § 1º, no ponto em que este excetua os casos indicados em lei, diz, entretanto, que eles somente poderão admitir servidores mediante concurso, e, assim, pelo menos, se há de entender que este preceito equivale ao atinente ao Poder Executivo (art. 97, § 1º), na parte em que este exige concurso para a primeira investidura em cargo público.

Pelas mesmas razões, entendo não serem inconstitucionais os demais dispositivos impugnados' (*RTJ*, 55:532-47).

Finalmente, à impugnação por violação ao dispositivo do art. 108, § 2º, da Constituição, o teor da representação não é claro quanto à inconstitucionalidade: teria a lei sido votada pelo *quorum* de maioria simples quando deveria ser pelo de maioria absoluta? A argumentação ali posta, contudo, enfatiza a necessidade do concurso público para provimento dos cargos criados pela Lei nº 8.082/85, o que, de resto, vem já suficientemente respondido no corpo destas informações."

Nas informações que prestou, o presidente da Assembléia Legislativa do Paraná contesta o poder de iniciativa legislativa exclusiva do Tribunal de Contas do estado, assinalando que quando o constituinte federal quis instituir iniciativa exclusiva, fê-lo expressamente, a exemplo dos arts. 40, III, 42, IX, e 144 § 5º, e do art. 57, que disciplina a do presidente da República nas matérias que indica.

A esses argumentos acrescenta, *verbis*:

"De tudo se conclui, incontestavelmente, que não se pode falar em atribuição exclusiva do Tribunal de Contas do Estado do Paraná para a iniciativa da lei imputada de inconstitucional pelos representantes.

O caso, quando muito, seria de atribuição *concorrente* daquele Tribunal e do governador do estado, este em razão do disposto pela alínea *b* do § 1º do art. 25 da Carta local, reprodução literal do art. 57, II, da Constituição Federal.

Todavia, mesmo que se entendesse exclusiva tal atribuição, ainda que apenas para argumentar, melhor sorte não teria a presente representação.

Examinemos. Ao analisar as hipóteses de atribuição exclusiva para a iniciativa do processo legislativo — que denomina 'iniciativa reservada' — Manoel Gonçalves Ferreira Filho, com absoluta precisão, assinala:

'O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em *resguardar ao seu titular a decisão de propor direito novo* em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante' (*Curso de direito constitucional*. Saraiva, 1973. p. 184).

Ora, isso foi observado em relação à lei imputada de inconstitucional pelos representantes, ou seja, *'a decisão de propor direito novo'* partiu do Tribunal de Contas.

Em verdade, através de ofício datado de 29 de fevereiro de 1984, o então presidente

da citada Corte, doutor Cândido Martins de Oliveira, encaminhou ao governador do estado *'Anteprojeto de lei, documento que consolida as diretrizes da reformulação orgânica e funcional do Tribunal de Contas do estado'* (documento nº 2).

Esse anteprojeto de lei foi posteriormente remetido a esta Assembléia através de mensagem governamental, *com expressa referência à sua origem* (documento nº 3), e dela resultou o Projeto de Lei nº 168/84, que após aprovado, foi convertido na Lei nº 8.082/85.

Mas não é só.

Por solicitação do novo presidente do Tribunal de Contas do estado, a referida mensagem chegou a ser retirada desta Casa legislativa, para depois retornar com adendos inseridos pelo mesmo Tribunal (documentos n.os 4 e 5).

Em outras palavras, ao Tribunal de Contas local coube não só a decisão de propor o direito novo, pois também atuou após deflagrado o processo legislativo, procurando conduzir a aprovação do projeto segundo os seus reais interesses.

O fato de ter se servido da mensagem governamental como via de acesso ao legislativo é irrelevante dentro desse contexto, e até mesmo justificável *in casu* ante a necessidade de serem previamente ajustadas dotações orçamentárias para as despesas previstas pelo anteprojeto.

Pontes de Miranda, com seu inigualável talento, analisou situação idêntica ao comentar a iniciativa do processo legislativo pelos tribunais judiciários (*Comentários à Constituição de 1969*. RT, 1973. t. 3, p. 586-7): 'propõem eles ao Poder Legislativo — diretamente — a criação ou supressão de empregos e a fixação dos vencimentos respectivos.

Se o Poder Judiciário se dirige ao Poder Executivo, há, apenas, curva de expediente, em gesto de cortesia' (fls. 78-80).

Estendem-se, ainda, as informações aos tópicos relativos ao acesso aos cargos públicos e à forma do seu provimento, enfocando, particularmente, a ressalva do art. 97, *caput*, da Constituição Federal — "que preencham os requisitos estabelecidos em lei" — louvando-se em precedente do saudoso Ministro Aliomar Baleeiro (*RDA, 107*:119) que os entende *indispensáveis e convenientes à natureza do cargo*. Tratando-se de cargos técnicos, podia o legislador estadual competente fixar, como critério de aptidão, o prévio exercício de outro cargo ligado à atividade específica do Tribunal de Contas (fls. 83-4).

Quanto à forma de provimento dos cargos, afirma (fls. 86-7):

"É que a Constituição Federal vigente, ao contrário do que dispunha a de 1967, não impõe como condição indispensável a prévia aprovação em concurso para a primeira investidura em cargo público:

'Art. 97. (...)

§ 1º A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo os casos indicados em lei.'

A lei ordinária, portanto, pode indicar casos em que o concurso será dispensado para a primeira investidura em cargo público.

Aliás, até mesmo os representantes reconhecem essa possibilidade — como, de resto, não poderiam deixar de fazê-lo — tentando assim contorná-la:

'O § 1º do art. 97 da Constituição Federal permite exceção à regra, mas, no caso dos Tribunais, não!

Eis que o art. 108, § 2º, veda especificamente a espécie, jungindo-a à prestação de concurso público' (fl. 40, nº 101).

Equivocam-se os representantes, todavia, ao imaginarem que tal argumentação pode favorecer o acolhimento da argüição de inconstitucionalidade que formularam:

'Art. 108. (...)

§ 2º Os Tribunais federais e estaduais (...) somente poderão admitir servidores mediante concurso público (...)'.

Ora, não é preciso recorrer ao Aurélio para se saber o significado do verbo *admitir*.

O parágrafo único do art. 9º da Lei nº 8.082/85, contudo, não trata de admissão no serviço público.

Trata, como se viu, de provimento em outro cargo, de um mesmo quadro funcional, de quem já integre o serviço público na condição de funcionário efetivo (fl. 6).

No tocante ao Tribunal de Contas do Estado, portanto, em razão do § 2º do art. 108 da Constituição da República, a improcedência do último dos fundamentos da representação é ainda mais flagrante."

Cita, em abono de sua tese, voto do eminente Ministro Aldir Passarinho (*RDA, 158*: 84), *verbis*:

"Nessas condições, a ressalva ao princípio geral da obrigatoriedade do concurso público só pode vir estabelecida em lei formalmente votada pelo Poder competente, assegurada a iniciativa do processo legislativo, com exclusividade, ao chefe do Poder Executivo" (*RDA*, 158:84).

Trata-se de decisão unânime desse Excelso Pretório, da qual participaram, com voto, os eminentes Ministros Cordeiro Guerra, digno relator desta representação, Djaci Falcão, Moreira Alves, Soares Muñoz, Décio Miranda, Rafael Mayer, Alfredo Buzaid, Oscar Corrêa e Francisco Rezek" (fl. 88).

Conclui o presidente da Assembléia lembrando o voto do saudoso Ministro Luiz Gallotti, na Rp. nº 808-PR, que transcrevo (fls. 89-90):

"A Constituição de 1967 (art. 95, § 1º) exigia concurso público de provas, ou de provas e títulos, para o provimento de cargos públicos, excetuados apenas os em comissão (§ 2º).

Mas a Carta de 1969 não reproduziu o dispositivo. Faz a referida exigência de concurso para a primeira investidura em cargos públicos, salvo os casos indicados em lei.

Quanto às objeções sobre se colidem, ou não, o preceito da Carta Estadual e a Constituição Federal de 1969, a primeira foi esta: o art. 97, § 1º, da Constituição Federal permite à lei dispensar o concurso nos casos que indicar; no Paraná, ter-se-ia permitido mais, ou seja, a dispensa generalizada e não apenas nos casos indicados pela lei.

Não é assim.

Eis o § 2º do art. 64 da Constituição paranaense:

'O funcionário estável poderá ser nomeado para outro cargo, independentemente de novo concurso, nos casos que a lei estabelecer.'

A Constituição estadual, portanto, permitiu menos que a federal: repetiu a cláusula (nos casos estabelecidos em lei), mas restringiu a exceção aos que já fossem estáveis.

A segunda objeção foi a seguinte: o art. 97, § 1º, da Constituição Federal só faculta à lei dispensar o concurso nos casos em que indicar, em se tratando de primeira investidura, ao passo que a Constituição paranaense admite, nos casos estabelecidos em lei, seja dispensado de concurso o funcionário estável, para aproveitamento em outro cargo. Não se aplica, pois, ao caso o citado art. 97, § 1º.

Ora, a Constituição Federal só exige o concurso para a primeira investidura em cargo público, salvos os casos indicados em lei (art. 97, § 1º).

Não existe, na Constituição Federal, outro dispositivo exigindo concurso nos casos que não sejam de primeira investidura em cargo público" (*RTJ, 55*:532).

Às fls. 94-103 encontram-se os expedientes do Tribunal de Contas endereçados ao governador do estado, e as mensagens que este, em conseqüência, dirigiu ao Poder Legislativo local.

A douta Procuradoria-Geral da República oficiou às fls. 105-8, opinando o Dr. Gilmar Ferreira Mendes pela inconstitucionalidade total da lei, por vício insanável de iniciativa, e pela vulneração, no art. 9º, c/c o 6º, parágrafo único, do princípio da paridade (art. 98, parágrafo único da Constituição Federal), por fixar os vencimentos dos cargos de consultor técnico em 106% do valor fixado para os vencimentos do quadro de técnico de controle.

Afasta, porém, a inconstitucionalidade do provimento derivado, em obséquio ao precedente da Rp. nº 1.163, relator o eminente Ministro Francisco Rezek (*DJ*, 25 abr. 1986).

Quanto ao vício formal da falta de iniciativa do Tribunal de Contas, assim se manifesta a douta Procuradoria-Geral da República (fls. 106-8):

"(...)

5. Ademais, a lei estadual parece eivada de vício formal incontornável.

6. O Supremo Tribunal fixou a inteligência da expressão *serviços auxiliares* constante do art. 97, II, da Constituição de 1946, entendendo-a como abrangente dos serviços da secretaria do Tribunal (RE nº 42.998, relator o Ministro Nelson Hungria, *RDA*, 72:138-9).

E a Carta Magna de 1946 já previa a competência dos tribunais para propor ao Legislativo os projetos de lei relativos a seus serviços auxiliares (art. 97, II, c/c 65, IV. cf. Maximiliano, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira*. 1954. v. 2, p. 306). A Carta de 1967-69 reproduziu o aludido preceito (Constituição Federal, art. 115, II) e outorgou ao Tribunal de Contas da União as atribuições previstas no art. 115 (Constituição Federal, art. 72, § 1º).

7. O Supremo Tribunal Federal assentou, na Rp. nº 764 (relator o Ministro Aliomar Baleeiro, *RTJ*, 50:245) que, se o Estado institui Tribunal de Contas, há de seguir o modelo federal nos seus lineamentos básicos. Posteriormente, a excelsa Corte pronunciou a inconstitucionalidade de disposição da Constituição do Estado de Alagoas, tendo o eminente relator, Ministro Thompson Flores, ressaltado, *verbis*:

'Julgo procedente a representação, para declarar a inconstitucionalidade parcial do art. 50, § 1º, da Constituição do estado, ou seja, de suas expressões finais, *verbis*: "(...) ressalvada a iniciativa de propor a criação e a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos, que é de competência exclusiva do Poder Executivo."

2. Tenho que a restrição introduzida feriu o modelo federal, ao qual procurou ater o constituinte alagoano.

E, proporcionando aquele, através do art. 72, § 1º, da Carta Federal, as atribuições a que se refere o art. 115, com as limitações apenas no que concerne ao campo local, certo não poderia ir além, introduzindo a restrição de cunho substancial, qual seja a proposição direta à Assembléia Legislativa da criação dos cargos de sua secretaria e a fixação dos respectivos vencimentos.

É prerrogativa medular dos tribunais judiciários, aos quais, nesse passo, equiparou a Constituição Federal, as Cortes de Contas.

3. Conflitando o preceito em questão, na parte transcrita, com o Estatuto da União, não pode prevalecer, justificando, dessarte, o acolhimento da representação.' (Rp. nº 856, relator o Ministro Thompson Flores, *RTJ*, 58:508-9).

8. Também na Rp. nº 886 (relator o Ministro Thompson Flores) essa orientação foi reiterada (*RTJ*, 65:355). Mais recentemente, essa orientação foi reafirmada na Rp. nº 1.174 (relator o Ministro Moreira Alves, *RTJ*, 114:80-6).

9. Dessarte, não parece subsistir dúvida de que se assegura aos Tribunais de Contas estaduais a iniciativa exclusiva das leis de criação e extinção de cargos dos seus serviços auxiliares (Constituição Federal, art. 13, IV; art. 72, § 1º, c/c 115, II).

10. No caso em apreço, cuida-se de diploma legal que dispõe sobre o quadro de pessoal efetivo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. E, como reconhecido nas informações, a Lei nº 8.082, de 1985, é de iniciativa do chefe do Poder Executivo.

11. A mácula não se afigura sanável com a alegação de que a iniciativa do governador está vinculada à provocação anterior do Tribunal de Contas. Evidentemente, a exclusividade de iniciativa não comporta gradações. Pontes de Miranda já assinalara, a propósito, que 'as regras de iniciativa são (...) regras de relações entre os órgãos que tomam parte na feitura e promulgação da lei; porém com a mesma relevância constitucional dos outros' (*apud* Ferreira Filho, M. G. *Curso de direito constitucional*. 1978. p. 190). Mais incisivo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho assenta que "admitir a convalidação do defeito de iniciativa é admitir que se distinga na Constituição entre o que é

absolutamente cogente e o que não o é (...)" (*Curso de direito constitucional*. 1978. pp. 190-1; cf., também, Campos, Francisco. *Direito constitucional*. 1959. v. 1, p. 384 e segs.).

12. Nessas condições, afigura-se inafastável a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 8.082, de 28 de maio de 1985, do estado do Paraná, ante a manifesta configuração de vício de índole formal."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Célio Borja (Relator): Argüi-se vício formal capaz de atrair a pecha de inconstitucionalidade de toda a Lei nº 8.082, de 28 de maio de 1985, do estado do Paraná. Se assim é, há de o exame desse ponto preceder o dos tópicos localizados em certos e particulares dispositivos.

Poder exclusivo de iniciativa legislativa do Tribunal de Contas da União e dos Estados.

Além dos antigos precedentes do eminente Ministro Thompson Flores (Rp. n.os 856 e 886), tem a douta Procuradoria-Geral da República o voto proferido pelo Sr. Ministro Moreira Alves, na Rp. nº 1.174 (*RTJ, 114*: 80), como sufragâneo da tese da existência de um poder de iniciativa legislativa exclusiva, nos Tribunais de Contas, em tema de criação ou extinção de cargos de seu serviço e de fixação dos vencimentos respectivos (art. 115, II, *in fine*, e 72, § 1º, da Constituição Federal).

Não se versou, ali, especificamente, essa matéria, mas declarou-se inconstitucional o provimento, em comissão, dos cargos de auditor das cortes de contas, uma vez que seus ocupantes são substitutos naturais dos ministros e conselheiros e sua demissão *ad nutum*, pelo presidente da República, comprometer-lhes-ia a independência e, ao Tribunal, cercearia a autonomia.

O argumento esposado pelo governador e pela Assembléia do estado do Paraná é de outra natureza e refere-se a hipótese diversa. Sustentam um e outro que a iniciativa legislativa é atributo dos Poderes da União e dos estados. Sendo os Tribunais de Contas *órgãos auxiliares* do Legislativo, não se lhes há de atribuir prerrogativa somente predicável dos órgãos primários das três funções estatais. Tanto assim é que o art. 72, § 1º, da Constituição Federal, ao conferir ao Tribunal de Contas da União as mesmas atribuições de autogestão concedidas às Cortes do segundo grau de jurisdição, obtempera ao benefício a expressão *"no que couber"*.

Deve, portanto, o intérprete das precitadas normas constitucionais promover-lhes a integração, atento, porém, à ressalva que o obriga a discernir, entre as prerrogativas do Poder Judiciário, aquelas que, por sua natureza e caráter exclusivo e em razão da índole e do sistema da Constituição Federal, não são extensíveis ao Tribunal de Contas, das que o são.

Na qualidade de intérprete *de dernier ressort* da Constituição, o Supremo Tribunal Federal assentou em dois notáveis precedentes:

1. "A Auditoria Financeira e Orçamentária do Tribunal de Contas não compõe a sua estrutura básica". O auditor não integra o Tribunal de Contas, porquanto apenas "substitui o conselheiro em suas faltas e impedimentos, quando convocado pelo Tribunal (art. 5º da Lei nº 4.305/81).

Legitima a sua criação, oriunda de iniciativa do Poder Executivo estadual" (Rp nº 1.115-1-AL, relator o Ministro Djaci Falcão, Pleno, julgado em 26.6.85).

Dos atuais integrantes da Corte, participaram do julgamento os eminentes Ministros Djaci Falcão (relator), Moreira Alves, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches e Octavio Gallotti. Nela não tinham, ainda, assento, o Sr. Ministro Carlos Madeira e o relator desta representação.

2. Divorcia-se do modelo federal a Constituição estadual que retira do seu "Tribunal de Contas a competência para nomear seus funcionários, do mesmo modo que se divorciou da Carta Política do país quando sujeitou o órgão à mediação do Executivo para poder propor providências legislativas

à Assembléia." (Rp. nº 764-ES, Pleno, Matéria Constitucional, Ministro Aliomar Baleeiro. *RTJ, 50*:245).

No primeiro precedente indicado, considerou-se inconstitucional o provimento efetivo do cargo de auditor do Tribunal de Contas do estado-membro, pelo governador do estado, "ao dizer 'independentemente de concurso público conforme faculta o § 1º do art. 70 da Constituição Estadual' (art. 4º da Lei nº 4.305/81), por afrontar o § 1º, do art. 97, da Constituição da República." (Rp. nº 1.115-AL, ementa).

O segundo paradigma — Rp. nº 764-ES, do saudoso e eminente Ministro Aliomar Baleeiro — foi reafirmado, como parece à douta Procuradoria-Geral da República (fl. 107), nas Rp. n.os 886 (Ministro Thompson Flores) e 1.174 (Ministro Moreira Alves). Naquela, o eminente relator asseverou, conforme se lê na *RTJ, 58*:504, mais precisamente às páginas 508 e 509:

"Julgo procedente a representação, para declarar a inconstitucionalidade parcial do art. 50, § 1º, da Constituição do estado, ou seja, de suas expressões finais, *verbis*: (...) ressalvada a iniciativa de propor a criação e a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos, que é de competência exclusiva do Poder Executivo.'

2. Tenho que a restrição introduzida feriu o modelo federal, ao qual se procurou ater o constituinte alagoano.

E, proporcionando aquele, através do art. 72, § 1º, da Carta Federal, as atribuições a que se refere o art. 115, com as limitações apenas no que concerne ao campo local, certo não poderia ir além, introduzindo a restrição de cunho substancial, qual seja a proposição direta à Assembléia Legislativa da criação dos cargos de sua Secretaria e a fixação dos respectivos vencimentos.

É prerrogativa medular dos tribunais judiciários, aos quais, nesse passo, equiparou a Constituição Federal, às Cortes de Contas.

3. Conflitando o preceito em questão, na parte transcrita, com o Estatuto da União, não pode prevalecer, justificando, dessarte, o acolhimento da representação.

4. Em igual sentido se orientou o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Rp. nº 764-ES, em sessão plenária de 6.3.68 (*RTJ, 50*:245 e segs.).

É o meu voto."

Na Rp. nº 1.174-PE, o relator, eminente Ministro Moreira Alves, teve por inconstitucional lei do estado de Pernambuco que criava *cargo em comissão* de auditor-geral do respectivo Tribunal de Contas, de livre provimento pelo Governador, demissível o seu titular *ad nutum*, por ferir a autonomia da Corte de Contas local.

Disse S. Exa.:

"Essa autonomia impede *a fortiori* — e a interpretação dos textos constitucionais é dominada pelo princípio de que quando a Constituição quer alcançar um fim (no caso, o controle financeiro e o orçamentário) propicia, ainda que implicitamente, os meios necessários a ele — que os cargos dos substitutos eventuais dos ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas — que, embora não sejam membros do Poder Judiciário, têm as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos dos membros das Cortes de Justiça (§ 3º do art. 72 da Constituição Federal) — não possam ter a natureza de cargos em comissão, providos *ad nutum* pelo chefe do Poder Executivo" (*RTJ, 114*:86).

Tenho que não é essa a hipótese em exame, pois, agora, cuida-se da prerrogativa exclusiva das Cortes de Contas para propor ao Legislativo, sem a mediação do Poder Executivo, a criação de cargos dos seus serviços auxiliares ou Secretaria, e não da forma de provimento do cargo de auditor que, segundo o precedente de início invocado, àqueles serviços não pertence.

Nem disso cuidou o voto do eminente e saudoso Ministro Nelson Hungria, no RE nº 42.998-CE, como se pode ler na *RTJ, 14*: 213.

Mas, sem sombra de dúvida, os julgamentos proferidos pelos Srs. Ministros Aliomar Baleeiro e Thompson Flores abonam a tese que afirma a prerrogativa dos Tribunais de Contas dos estados de proporem aos respec-

tivos Poderes Legislativos estaduais, diretamente, a criação, a forma de provimento e os vencimentos dos cargos de seus serviços auxiliares.

Acolho, pois, a Representação nº 1.304-PR, para declarar inconstitucional, *in totum*, a Lei nº 8.082, de 28 de maio de 1985, por vício formal de iniciativa, que ofende o disposto nos arts. 13, IV; 72, § 1º; e 115, II, da Constituição Federal.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.304-9-PR — Relator: Ministro Célio Borja. Representante: Procurador-Geral da República. Representados: Governador e Assembléia Legislativa do Estado do Paraná.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade da Lei nº 8.082, de 28 de maio de 1985, do estado do Paraná. Decisão unânime. Votou o presidente. Plenário, 3.12.87.

Presidência do Sr. Ministro Rafael Mayer. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Djaci Falcão. Procurador-Geral da República substituto, Dr. Mauro Leite Soares.