

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00004450/600

ORIGEM : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA
REQUERENTE: PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRATICO BRASILEIRO-PMDB
REQUERIDOS: GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS

01738010
05040000
04451000
00000110

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Emenda à Constituição do Estado do Tocantins que criou o Tribunal de Contas dos Municípios do referido Estado e Lei que dispôs sobre sua organização. Alegações de ofensa aos arts. 37 e 235, da Constituição Federal. O STF já reconheceu a possibilidade de Estado-membro, com base no art. 31, § 1º, da Constituição, criar Tribunal de Contas destinado à fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos Municípios que o integram, tal como ocorre em Unidades da Federação, onde Corte de Contas, órgão estadual especial, realiza essas atividades. Precedente, dentre outros, na ADIN nº 154-0/RJ. Em face de informações devidamente documentadas, o Estado do Tocantins, criado pelo art. 13 do ADCT da Constituição de 1988, possui mais de cem Municípios e quase três dezenas de órgãos da administração direta e indireta, funcionando o Tribunal de Contas do Estado com apenas três Conselheiros, nos termos do que determina o art. 235, III, da Constituição, para os dez primeiros anos da criação de Estado novo. Não é possível, assim, acolher, em linha de princípio, a alegação de ofensa ao art. 37 da Constituição. A inconstitucionalidade da criação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Tocantins resulta, entretanto, na espécie, de ofensa ao art. 235, da Constituição Federal, que define normas básicas para a organização e funcionamento dos novos Estados, durante os dez primeiros anos de sua criação. No art. 235, III, prevê-se a existência de um Tribunal de Contas, no Estado, com três membros, não se fazendo qualquer remissão ao art. 31 e seus parágrafos da mesma Carta Magna. Ao dispor especificamente sobre o Estado do Tocantins, o art. 13 do ADCT não previu nenhuma ressalva a autorizar a invocação do art. 31 e parágrafos da Constituição, para a fiscalização das contas dos Municípios, durante os dez primeiros anos da existência do Estado. De tal maneira, conforme o art. 235, III, da Lei Maior, o auxílio às Câmaras Municipais, para o controle externo, nesse primeiro decênio, há de fazer-se, por intermédio do Tribunal de Contas do Estado, sendo inviável a criação de Tribunal de Contas dos Municípios. Ação procedente para declarar-se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 2, de 25/01/1991, à Constituição do Estado do Tocantins, e da Lei nº 249, de 31/01/1991, do mesmo Estado, que dispôs sobre a organização do Tribunal de Contas dos Municípios do Tocantins.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria de votos, julgar procedente a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da EC nº 2, de



J. Néri

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00004450/600

25/01/91, da Constituição do Estado do Tocantins, e da Lei nº 249, de 31/01/91, do mesmo Estado.

Brasília, 02 de junho de 1993.

OCTÁVIO GALLOTTI - PRESIDENTE

José Neri da Silveira
NERI DA SILVEIRA - RELATOR



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00004450/600

ORIGEM : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA
REQUERENTE : PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRATICO BRASILEIRO-PMDB
REQUERIDOS : GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS

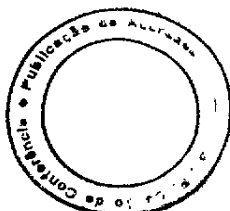
R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (RELATOR): -
Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB contra o Governador e a Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins, argüindo-se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 2, de 25 de janeiro de 1991, à Constituição do mencionado Estado, que altera dispositivos da Seção V, do Capítulo I, do Título II e introduz mais um Capítulo, o de número III, ao Título III, da mesma Constituição, bem como da Lei nº 249, de 31 de janeiro de 1991, que cria o Tribunal de Contas dos Municípios, institui a sua Lei Orgânica e dá outras providências. Alega o requerente que os aludidos dispositivos contrariam os arts. 37, inciso XIII, e 235, da Constituição Federal.

Argumenta-se que a criação do Tribunal de Contas dos Municípios, cuja proposta inicial foi de autoria do Chefe do Poder Executivo local, configurando-se, na hipótese, desvio de poder, viola o art. 37, da Lei Magna. Alega-se, ademais, que a nova redação do art. 69, § 2º, da Constituição estadual, nos termos da citada Emenda Constitucional nº 2, de 1991, ao estabelecer que aos membros daquela Corte de Contas são outorgadas "as mesmas prerrogativas, garantias, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça" (fls. 4), afrontou "ao disposto no art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal" (fls. 13). O requerente, após afirmar a desnecessidade da nova Corte, para um Estado que possuía apenas quarenta municípios, servindo a instituição, somente, para onerar a Fazenda estadual, sustenta que os

01738010
05040000
04452000
00000250

/MCA



J. Néri

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00004450/600

dispositivos impugnados violam o art. 235, da Lei Maior, o qual estabelece normas básicas a serem seguidas, nos dez primeiros anos da criação de Estado.

Apreciando a medida cautelar, decidiu esta Corte, na sessão plenária de 04/04/1991, por unanimidade, deferí-la, em acórdão que exhibe esta ementa (fls. 393):

"Ação de Inconstitucionalidade. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Tocantins. Medida cautelar deferida para suspender, até o julgamento final da ação, a vigência da Emenda Constitucional nº 2, de 25 de janeiro de 1991, à Constituição do Estado do Tocantins, e da Lei nº 249, de 31 de janeiro de 1991, do mesmo Estado, que criou o referido Tribunal de Contas dos Municípios, instituiu sua Lei Orgânica e deu outras providências. Relevância dos fundamentos da ação, notadamente, à vista do art. 235, da Constituição Federal, e configuração de "periculum in mora".

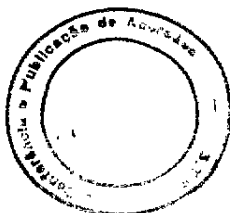
Solicitadas informações, prestaram-nas os requeridos, com os expedientes de fls. 111/125 e 216/239, estando os fundamentos apresentados assim resumidos, às fls. 409/411, do parecer da Procuradoria-Geral da República:

"4. Nas informações o Governador do Estado, através de procurador constituído, sustenta, em síntese, que (fls. 111/125):

- a) a petição inicial deve ser rejeitada, por deixar o autor de atender ao despacho que ordenou a juntada do texto oficial dos dispositivos impugnados, indispensável ao prosseguimento do feito;
- b) a medida cautelar ficou prejudicada, pois o Tribunal questionado já se encontrava criado e em funcionamento por ocasião de seu deferimento;

J. Ufr

/MCA



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00004450/600

- c) a criação do Tribunal de Contas dos Municípios foi proposta pelo Governador do Estado, para facilitar o controle das administrações e contas municipais, tendo em vista o excessivo volume de trabalho sob encargo do Tribunal de Contas do Estado, composto por apenas três membros;
- d) o Supremo Tribunal Federal já se manifestou favoravelmente à criação de Tribunal de Contas dos Municípios pelos Estados, face ao § 4º do art. 31 da Constituição Federal, quando do julgamento da ADIN nº 154-0/RJ/89;
- e) a instituição do Tribunal de Contas dos Municípios não violou a Constituição Federal, incorrendo o aludido "desvio de poder": a iniciativa decorreu da experiência dos dois primeiros exercícios, em nada contrariando os princípios que regem a Administração Pública, inscritos no art. 37 da Carta Fundamental;
- f) tampouco houve afronta ao inciso XIII desse artigo 37, quanto à condenada equiparação de vencimentos dos membros do Tribunal de Contas dos Municípios aos da Corte de Contas do Estado, uma vez que o art. 73, § 3º da Carta Magna contempla os membros do Tribunal de Contas da União com as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, e o art. 75 manda aplicar aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios as mesmas regras estabelecidas para o Tribunal de Contas da União, inexistindo disposição outra que vede essa vinculação a nível estadual quanto a vencimentos e vantagens. A Carta Política vigente atribui a mesma hierarquia aos Tribunais de Contas dos Estados e Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios;
- g) relativamente à alegada violação do art. 235

J. N. N.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00004450/600

da Carta Federal, nada demonstrou o autor, mas o teor do preceito é bastante claro, não contendo regra proibitiva de criação de Tribunal de Contas dos Municípios pelos novos Estados; a interpretação das normas constitucionais deve ser sistemática e o art. 75 da Constituição Federal prevê, expressamente, os Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios, sendo legítima, portanto, a criação dos aludidos Tribunais pelos novos Estados da Federação.

6. A Assembléia Legislativa do Estado, por seu turno, acentua em suas informações (fls. 316/339):

- a) "o Estado do Tocantins tem, atualmente cento e dezenove Municípios, e não quarenta, como afirmou o Autor;
- b) o art. 235 da Constituição Federal não veda a criação de Tribunal de Contas dos Municípios pelos novos Estados, nem admite exegese extensiva neste sentido, porquanto, se lhe fosse dada tal interpretação, estar-se-ia contrariando o princípio de direito público segundo o qual tudo o que não é proibido é permitido, e, simultaneamente, violado estaria o artigo 25 e seu § 1º da Constituição Federal, em afronta ao princípio federativo e à autonomia do Estado membro;
- c) tendo os membros dos Tribunais de Contas dos Municípios as mesmas atribuições dos integrantes dos Tribunais de Contas dos Estados, necessariamente devem eles ter vencimentos iguais, por força do princípio da isonomia, contida no parágrafo primeiro, do art. 39, da Constituição Federal, que excepciona a regra do inciso XIII, do art. 37 da mesma Carta;

J. N. B.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00004450/600

- d) face à aplicação, aos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, das mesmas normas sobre composição do Tribunal de Contas da União, determinado no art. 75 da Constituição, podem os Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios ter até nove membros;
- e) inexistente afronta ao artigo 37 da Constituição Federal, porquanto a criação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Tocantins é absolutamente necessária, em face do número reduzido de apenas três Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, para a fiscalização da totalidade da administração direta e indireta estadual, e dos cento e dezanove Municípios, além de outros seis, em processo de criação."

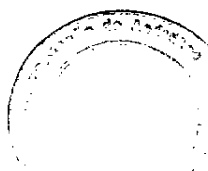
Examinando pedido de assistência manifestado por dois dos Conselheiros que integram o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Tocantins (fls. 362/373), exarei o despacho de fls. 362, indeferindo "o pedido dos suplicantes de admissão como assistentes, em face dos termos do art. 169, § 2º, do RISTF".

Oficiando no feito, o Exmº. Sr. Dr. Advogado-Geral da União, às fls. 397/406, manifestou-se pela improcedência da ação.

De outra parte, no parecer de fls. 407/416, opinou a Procuradoria-Geral da República "no sentido da procedência da ação, para que se declare a inconstitucionalidade dos arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 2, de 25/01/91, e da Lei nº 249, de 31/01/91, ambos do Estado do Tocantins".

É o relatório, do qual a Secretaria remeterá cópia aos Senhores Ministros, nos termos do art. 172, do Regimento Interno.

J. Neri



02/6/93

TRIBUNAL 26^{PLENO}

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00004450/600

V O T O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (RELATOR) : -
Esta Corte já reconheceu a possibilidade de Estado-membro criar Tribunal de Contas destinado à fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos Municípios que o integram, tal como ocorre em Unidades da Federação, onde Corte de Contas, órgão estadual especial, realiza essas atividades, à vista do art. 31, § 1º, da Constituição que reza: "O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, ou do Município ou dos Conselhos ou dos Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver".

No julgamento da ADIN nº 154-0/RJ/89, dirimindo as dúvidas sobre o sentido do art. 31, § 4º, da Constituição, que veda a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais, decidiu este Tribunal que a vedação aí contida "só impede a criação de órgão, Tribunal ou Conselho de Contas pelos Municípios, inserido na estrutura destes", não alcançando a hipótese de instituição de órgão, Tribunal ou Conselho pelos Estados, com jurisdição sobre as contas municipais (D.J.U. de 11/10/1991).

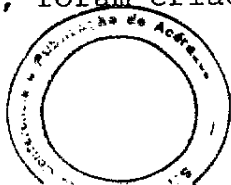
Na espécie, invocam-se como vulnerados o art. 37, da parte permanente, da Constituição, alegando-se desvio de poder, e o art. 235, da mesma Lei Magna.

Colimando afastar a incidência do art. 37 da Lei Maior e a alegação de a Corte criada atentar contra o princípio da moralidade, as informações da Assembléia Legislativa esclarecem, às fls. 238, que o "Estado do Tocantins tem, atualmente, 119 Municípios, e não 40, como afirmou o autor, acrescentando-se, às fls. 217/219, "verbis":

"O Estado do Tocantins foi criado e instalado com 61 (sessenta e um) Municípios, que já existiam antes do desmembramento da área do Estado de Goiás. Posteriormente, foram criados por lei mais 18 (dezoito)

01738010
05040000
04453000
01350380

/MCA



J. Néri

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00004450/600

Municípios, nos quais se realizaram eleições em 17 de abril de 1989. Com o advento da Constituição Estadual, em 05/10/89, foram criados mais 40 (quarenta) Municípios, cuja emancipação se confirmou por consulta plebiscitária realizada em 10/02/91. E está marcada para o próximo dia 5 de maio novo plebiscito em mais 6 Municípios criados por lei. (ver documento I, Certidão do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins).

Assim, no momento, o Estado do Tocantins tem 119 (cento e dezenove) Municípios, sendo que este número poderá ser majorado para 125 (cento e vinte e cinco) Municípios, de acordo com o resultado da consulta plebiscitária realizada dia 05/05/91.

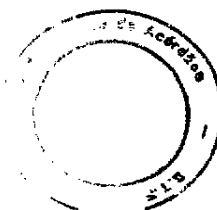
Originalmente, desde a implantação desta nova unidade da Federação, em janeiro de 1989, coube ao Tribunal de Contas do Estado apreciar as contas prestadas, mensal e anualmente, pelo Governador do Estado e pelos órgãos da administração direta, indireta e fundacional do Estado, bem como as contas apresentadas pelos 79 Municípios existentes e pelos órgãos da administração direta, indireta e fundacional de cada um desses Municípios.

Para possibilitar a compreensão da magnitude da tarefa imposta ao Tribunal de Contas, cumpre informar que, apenas do Poder Executivo, são fiscalizados 29 órgãos da administração direta e indireta:

Secretaria de Estado	-	10
Casa Civil	-	1
Casa Militar	-	1
Auditoria Geral	-	1
Advocacia Geral	-	1
Autarquias	-	5
Fundações	-	3
Empresas Públicas	-	5
Polícia Militar	-	1
TOTAL	-	28

Lamentavelmente, face à restrição contida no

/MCA



J. N. F.

artigo 235, inciso III, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins é composto por apenas 3 (três) membros, e manterá este reduzido número de Conselheiros até 1999. E a quantidade de trabalho revelou-se excessiva para os poucos Conselheiros existentes, tendo ficado assoberbado o Tribunal, com dificuldade para concluir suas tarefas de forma adequada em prazos compatíveis.

Consoante o ofício nº 263/91, de 16/04/91, do Conselheiro Presidente daquela Colenda Corte de Contas (Documento II), apenas com relação às contas municipais, tem o Tribunal examinado média mensal de mais de 60.000 documentos, afora os elementos pertinentes às contas do Estado e às consultas respondidas.

Os relatórios das atividades do Tribunal de Contas do Estado em 1989 e 1990 (Documentos III e IV) informam o esforço extraordinário de seus membros para desincumbirem-se das atribuições recebidas.

Diante desta realidade, e tendo presente estar em curso a criação de novos Municípios, que brevemente poderão totalizar 125, o Governador do Estado propôs a criação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Tocantins, órgão integrado à estrutura do Estado, com atribuição, dentre outras, de fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos poderes públicos e demais entidades municipais."

Em face dessas informações, que estão documentadas, não tenho como efetivamente de acolher-se a alegada ofensa ao art. 37, da Constituição, ou a configuração de desvio de poder, na espécie. O STF tem admitido, em princípio, a legitimidade do Estado para criar Corte de Contas destinada a auxiliar no controle externo das contas municipais. Os precedentes referidos apontam nesse sentido. No caso, o número de Municípios já existentes e o fato de o Tribunal de Contas do Estado possuir apenas três Conselheiros, a teor do que determina o art. 235, III, da Constituição, relativamente a Estados criados, para seu primeiro decênio de existência, a meu ver, não autorizam a conclusão, desde logo, de haver desvio de poder ou atentado ao princípio da moralidade, em pretendendo o

/MCA

*J. F. Reis*

Estado criar órgãos com a destinação do Tribunal de Contas impugnado. O volume de serviço proveniente da fiscalização em quase trinta órgãos estaduais e em cento e dezenove Municípios, ou cento e vinte e cinco, a esta altura, bem está a indicar a insuficiência de uma Corte com apenas três membros, a permanecer intocável até 1999, diante do preceito constitucional mencionado.

A dificuldade que me levou a votar pela suspensão das normas impugnadas, para a criação de Tribunal de Contas dos Municípios, antes dos dez anos da instalação de um novo Estado da Federação, reside no art. 235 da Constituição, que estabeleceu normas a ser seguidas pelas novas Unidades da Federação, o que registrei, no voto proferido ao ensejo do julgamento da Medida Cautelar, constante de fls. 388/391.

Com efeito, rezam o art. 235 e seus incisos da Constituição:

"Art. 235. Nos dez primeiros anos da criação de Estado, serão observadas as seguintes normas básicas:

I - a Assembléia Legislativa será composta de dezessete Deputados se a população do Estado for inferior a seiscentos mil habitantes, e de vinte e quatro, se igual ou superior a esse número, até um milhão e quinhentos mil;

II - O Governo terá no máximo dez Secretarias;

III - o Tribunal de Contas terá três membros, nomeados, pelo Governador eleito, dentre brasileiros de comprovada idoneidade e notório saber;

IV - o Tribunal de Justiça terá sete Desembargadores;

V - os primeiros Desembargadores serão nomeados pelo Governador eleito, escolhidos da seguinte forma:

a) cinco dentre os magistrados com mais de trinta e cinco anos de idade, em exercício na área do novo Estado ou do Estado originário;

b) dois dentre promotores, nas mesmas condições, e advogados de comprovada idoneidade e saber jurídico, com dez anos, no mínimo, de exercício profissional, obedecido o procedimento fixado na Constituição;

J. N. S.



VI - no caso de Estado proveniente de Território Federal, os cinco primeiros Desembargadores poderão ser escolhidos dentre juizes de direito de qualquer parte do País;

VII - em cada Comarca, o primeiro Juiz de Direito, o primeiro Promotor de Justiça e o primeiro Defensor Público serão nomeados pelo Governador eleito após concurso público de provas e títulos;

VIII - até a promulgação da Constituição Estadual, responderão pela Procuradoria-Geral, pela Advocacia-Geral e pela Defensoria-Geral do Estado advogados de notório saber, com trinta e cinco anos de idade, no mínimo, nomeados pelo Governador eleito e demissíveis "ad nutum".

IX - se o novo Estado for resultado de transformação de Território Federal, a transferência de encargos financeiros da União para pagamento dos servidores optantes que pertenciam à Administração Federal ocorrerá da seguinte forma:

a) no sexto ano de instalação, o Estado assumirá vinte por cento dos encargos financeiros para fazer face ao pagamento dos servidores públicos, ficando ainda o restante sob a responsabilidade da União;

b) no sétimo ano, os encargos do Estado serão acrescidos de trinta por cento e, no oitavo, dos restantes cinquenta por cento;

X - as nomeações que se seguirem às primeiras, para os cargos mencionados neste artigo, serão disciplinadas na Constituição Estadual;

XI - as despesas orçamentárias com pessoal não poderão ultrapassar cinquenta por cento da receita do Estado."

Nesse dispositivo, não há, é certo, qualquer remissão ao art. 31 e seus parágrafos, da Constituição, quanto à fiscalização dos Municípios.

Examinando a matéria, o ilustre Advogado-Geral da União, às fls. 403/404, observou, "verbis":

"Pergunta-se: é possível retirar do art.235-III,

J. Neri

especificamente dirigido aos Tribunais de Contas estaduais, uma regra restritiva, que não é expressa, para os Tribunais ou Conselhos de Contas dos municípios?

Penso que não.

A uma, porque à falta de regra expressa existente no dispositivo mencionado, melhor seria aplicar-se a "regra geral expressa" do art. 75 da CF, que manda aplicar as regras previstas naquela seção aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, inclusive o número limite previsto no art. 73 da CF, ou seja, de nove membros, dentro do qual se contém o número de sete Conselheiros previstos pela Emenda e lei impugnadas.

A duas, porque, conforme esclarecem as informações da Assembléia Legislativa Estadual, a regra inserida na Constituição de 1988 se revelou impraticável diante da realidade do novo Estado, o que obrigou o Executivo a criar Corte de Contas para os Municípios, a fim de descongestionar o Tribunal estadual, cujo número de Conselheiros não poderia ser ampliado a não ser por Emenda Constitucional federal.

A três, porque não parece ser despropositado criar uma Corte de Contas para fiscalizar 119 (cento e dezenove) municípios (pág. 217) do Estado do Tocantins. Nem tampouco ofensivo ao "princípio da moralidade", que deve presidir as ações do Poder Público. Mesmo porque não se pode inquirir de "imoral" uma iniciativa tendente a viabilizar a fiscalização da adequada utilização do dinheiro público."

À sua vez, visualizando, diferentemente, a "quaestio juris", a ilustrada Procuradoria-Geral da República, em seu parecer, às fls. 412/415, anotou:

"10. Cinge-se a questão principal na controvérsia constitucional em saber se os Estados-membros, nos dez primeiros anos de sua criação, podem ou não instituir Tribunal ou Conselho de Contas dos Municípios.

11. No julgamento da ADIN nº 154-0/RJ/89, dirimindo as dúvidas sobre o verdadeiro sentido do art.

J. Néri

31, § 4º, da Lei Fundamental, decidiu o Supremo Tribunal Federal que a vedação aí contida "só impede a criação de órgão, Tribunal ou Conselho de Contas pelos Municípios, inserido na estrutura destes", não alcançando a hipótese de instituição de órgão, Tribunal ou Conselho pelos Estados, com jurisdição sobre as contas municipais (DJU de 11/10/91).

12. Sendo legítima a criação de Tribunal ou Conselho de Contas pelos Estados, cabe examinar, à luz do disposto no art. 235 da Constituição Federal, se poderão os novos Estados instituir esses órgãos, durante os dez primeiros anos de sua criação.

13. Por outro lado, aquela questão principal é prejudicial em relação ao outro tema suscitado pelo autor, qual seja, o da alegada vedação da equiparação entre os vencimentos e vantagens dos Conselheiros do novo Tribunal e os dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado.

14. O art. 235 limita efetivamente a autonomia dos novos Estados, compelindo-os a adotarem em sua formação inicial e durante dez anos, a estrutura orgânica ali definida.

15. Trata-se de regra que delinea a base funcional das novas unidades federativas, durante aquele período, com a finalidade de impedir um alargamento desmesurado de sua administração e conseqüente oneração do erário público.

16. No que se refere ao órgão de contas, dispõe o inciso III do citado art. 235 da Constituição Federal:

"Art. 235. Nos dez primeiros anos da criação de Estado, serão observadas as seguintes normas básicas:

(...)

III. o Tribunal de Contas terá três membros, nomeados, pelo Governador eleito, dentre brasileiros de comprovada idoneidade e notório saber."

17. O Tribunal de Contas com a composição definida na disposição transcrita, constitui o órgão

J. A. M.

auxiliar de controle externo não apenas das contas estaduais, mas também das contas dos Municípios existentes no novo Estado.

18. Aos Tribunais de Contas dos Estados, com efeito, compete, em princípio, o exame das contas estaduais e municipais. Órgãos estaduais de contas exclusivamente dos Municípios, em realidade, constituem exceções em nosso quadro federativo, só existindo em alguns poucos Estados, sendo certo que, na grande maioria, existe uma só Corte de Contas - o Tribunal de Contas do Estado -, com jurisdição sobre as contas estaduais e municipais.

19. Em conseqüência, o Tribunal de Contas, a que alude o art. 235, III, da Lei Maior, é o órgão constitucionalmente destinado a auxiliar no controle das contas do novo Estado e dos seus Municípios, de sorte que a Emenda Constitucional nº 02, de 1991, e a Lei nº 249, de 1991, do Estado do Tocantins, ora impugnadas, ao instituírem o Tribunal de Contas dos Municípios, descumpriram, em realidade, aquele preceito da Lei Fundamental, daí resultando a existência de dois Tribunais de Contas, um com três membros, para o controle das contas Estaduais, e outro com sete membros para controle das contas municipais, quando a Constituição apenas prevê um Tribunal, com três membros, para o exercício cumulativo de todas essas atribuições.

20. A criação de um novo Tribunal, por desmembramento das atribuições do Tribunal de Contas do Estado, dessa forma, afronta claramente o art. 235, III, da Constituição Federal, não apenas porque disso resulta a existência de dois órgãos para o exercício de atribuições que a Lei Maior confiou cumulativamente a um único órgão, mas também porque importa em flagrante desrespeito à cláusula que define em três o número de membros do Tribunal de Contas.

21. O art. 235 da Constituição Federal constitui regra que excepciona as regras gerais sobre a organização dos Estados. O seu inciso III, ao prever a instituição de um Tribunal de Contas, fixando inclusive o número de seus membros, quis, em verdade, que esse

J. Nêr

Tribunal fosse único no Estado, com as atribuições para o controle das contas estaduais e municipais.

22. Os novos Estados não podem criar órgãos, Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios, nos seus dez primeiros anos de existência, sendo inconstitucionais, portanto, o art. 2º da EC nº 2, de 1991, que acrescenta o Capítulo III ao Título III da Constituição do Estado do Tocantins, concernente à "fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos Municípios", em que se insere a autorização para a criação, por lei, do Tribunal de Contas dos Municípios, e ainda o art. 3º, que trata da forma de provimento dos cargos de Conselheiros do novo Tribunal."

Compreendo que, efetivamente, a Constituição de 1988, no art. 235, incisos e alíneas, quis definir estrutura básica para os dez primeiros anos de funcionamento de novos Estados da Federação criados. Quanto ao controle e fiscalização das contas, previu-se, explicitamente, o funcionamento de um Tribunal de Contas, com apenas três membros, diversamente do que está no art. 75, parágrafo único, onde se estipulou que as Constituições Estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros. Portanto, a teor do art. 235, III, da Lei Maior, nos dez primeiros anos, os novos Estados deverão funcionar com Tribunal de Contas de, apenas, três membros. Em princípio, as contas municipais terão a fiscalização, no controle externo, pelas Câmaras de Vereadores, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios onde houver (art. 31, § 1º). Não sendo ressalvada a possibilidade de criação de Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, no art. 235, da Constituição, entendo, na linha do parecer da Procuradoria-Geral da República, que, durante os dez primeiros anos, o controle externo das Câmaras Municipais será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado. É de observar, além disso, que o Estado do Tocantins foi criado pelo art. 13 do Ato das Disposições Transitórias da mesma Carta Política, que dispôs amplamente, em seus parágrafos, sobre sua organização, "in verbis":

J. N. S.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00004450/600

"Art. 13. É criado o Estado do Tocantins, pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo sexto dia após a eleição prevista no § 3º, mas não antes de 1º de janeiro de 1989.

§ 1º. O Estado do Tocantins integra a Região Norte e limita-se com o Estado de Goiás pelas divisas norte dos Municípios de São Miguel do Araguaia, Porangatu, Formoso, Minaçu, Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Campos Belos, conservando a leste, norte e oeste as divisas atuais de Goiás com os Estados da Bahia, Piauí, Maranhão, Pará e Mato Grosso.

§ 2º. O Poder Executivo designará uma das cidades do Estado para sua Capital provisória até a aprovação da sede definitiva do governo pela Assembléia Constituinte.

§ 3º. O Governador, o Vice-Governador, os Senadores, os Deputados Federais e os Deputados Estaduais serão eleitos, em um único turno, até setenta e cinco dias após a promulgação da Constituição, mas não antes de 15 de novembro de 1988, a critério do Tribunal Superior Eleitoral, obedecidas, entre outras, as seguintes normas:

I - o prazo de filiação partidária dos candidatos será encerrado setenta e cinco dias antes da data das eleições;

II - as datas das convenções regionais partidárias destinadas a deliberar sobre coligações e escolha de candidatos, de apresentação de requerimento de registro dos candidatos escolhidos e dos demais procedimentos legais serão fixadas, em calendário especial, pela Justiça Eleitoral;

III - são inelegíveis os ocupantes de cargos estaduais ou municipais que não se tenham deles afastado, em caráter definitivo, setenta e cinco dias antes da data das eleições previstas neste parágrafo;

IV - ficam mantidos os atuais diretórios regionais dos partidos políticos do Estado de Goiás,

J. N. S. r.

cabendo às comissões executivas nacionais designar comissões provisórias no Estado do Tocantins, nos termos e para os fins previstos na lei.

§ 4º. Os mandatos do Governador, do Vice-Governador, dos Deputados Federais e Estaduais eleitos na forma do parágrafo anterior extinguir-se-ão concomitantemente aos das demais unidades da Federação; o mandato do Senador eleito menos votado extinguir-se-á nessa mesma oportunidade, e os dos outros dois, juntamente com os dos Senadores eleitos em 1986 nos demais Estados.

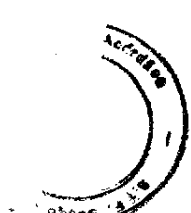
§ 5º. A Assembléia Estadual Constituinte será instalada no quadragésimo sexto dia da eleição de seus integrantes, mas não antes de 1º de janeiro de 1989, sob a presidência do Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Goiás, e dará posse, na mesma data, ao Governador e ao Vice-Governador eleitos.

§ 6º. Aplicam-se à criação e instalação do Estado do Tocantins, no que couber, as normas legais disciplinadoras da divisão do Estado de Mato Grosso, observado o disposto no art. 234 da Constituição.

§ 7º. Fica o Estado de Goiás liberado dos débitos e encargos decorrentes de empreendimentos no território do novo Estado, e autorizada a União, a seu critério, a assumir os referidos débitos."

Não pode restar dúvida, destarte, que o constituinte teve presente a realidade desse Estado, que surgia pelo desmembramento do Estado de Goiás, sendo, à evidência, distinta, a sua situação em confronto com a dos Estados do Amapá e Roraima, resultantes dos Territórios do mesmo nome e cuja instalação também se previu no art. 14 do ADCT de 1988. Houve, por parte do constituinte, a intenção de não fazer aplicáveis ao Estado do Tocantins todos os preceitos do art. 235 da Constituição, parte permanente, e por certo haveria nesses dispositivos específicos ressalva quanto à matéria em foco, se assim pretendesse o constituinte.

Do exposto, entendo que, nos dez primeiros anos da existência do Estado do Tocantins, não será possível criar



[Handwritten signature]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00004450/600

Tribunal de Contas dos Municípios, devendo o auxílio às Câmaras de Vereadores, para o controle externo, dar-se, por intermédio do Tribunal de Contas do Estado, que há de providenciar, de acordo com as necessidades, um corpo instrutivo suficiente, ao desempenho de sua competência.

Julgo, assim, procedente a ação direta de inconstitucionalidade e declaro a invalidade da Emenda Constitucional nº 2, de 25/01/1991, à Constituição do Estado do Tocantins, e da Lei nº 249, de 31/01/1991, do mesmo Estado, que dispôs sobre a criação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Tocantins.

g. Leri

/MCA



02/06/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
FEDERAL

Nº 445-0 DISTRITO

V O T O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO: Senhor Presidente, também entendo que o Tribunal de Contas composto de três membros, previsto para os novos Estados (art. 235, inc. III, da Constituição Federal), tem a função de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício do controle externo destas, na forma prevista no art. 31, § 1º, da mesma Carta, sem a possibilidade de criação de outro órgão para o mesmo mister nos dez primeiros anos de vida da novel unidade federativa.

Com essas considerações, acompanho o eminente Relator e julgo procedente a ação.

* * * * *

01738010
05040000
04453010
01580420



emo

02/06/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
FEDERAL

Nº 445-0 DISTRITO

V O T O

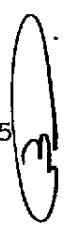
O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, em primeiro lugar, desejo ressaltar a minha convicção pessoal quanto ao alcance dado pela Corte ao § 4º do artigo 31 da Carta. Faço-o a partir de dois dados: o primeiro, relativo ao teor do § 1º daquele artigo. Por tal preceito, temos como regra que o controle externo da Câmara Municipal é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados. Esta, a meu ver, é a norma básica do dispositivo. Na segunda parte, contemplou-se situação existente, tanto que restou consignado "onde houver". Então, onde já havia, à data da Carta de 1988, Tribunais de Contas dos Municípios, ou do Município, ou Conselhos, o controle previsto na primeira parte do preceito continuou, com o endosso constitucional, a ser exercido por esses Órgãos. O segundo aspecto está ligado diretamente ao fato do § 4º do artigo 31 não conter exceção. Não se limita a proibição à criação de Tribunal, Conselho ou Órgão de Conta Municipal. Os vocábulos utilizados estão no plural. Alude-se a vedação no tocante à criação de Tribunais, Conselhos ou Órgãos de Contas Municipais. Não posso distinguir onde a Constituição não o faz, apontando que a vedação somente abrange a criação de Tribunal ou Conselho Municipal, em si, com área de atuação restrita a um município, não alcançando, portanto, Conselho que albergue mais de um município. Contudo, esse ponto de vista foi

01738010
05040000
04453020
01570500

vencido no Plenário, diante do pronunciamento ocorrido na apreciação da ação direta de inconstitucionalidade nº 154. Por isso, homenageio a jurisprudência da Corte e coloco em plano secundário o entendimento pessoal.

Senhor Presidente, indaga-se: podemos ter o que se contém no artigo 235 como a restringir a liberdade dos Estados, não quanto ao aumento do número dos integrantes dos respectivos Tribunais de Contas - isto é pacífico - mas à criação de Tribunais de Contas Municipais e, especificamente, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Tocantins? Quando o Estado foi criado, como bem salientou o Ministro Relator, havia quarenta municípios. Hoje, conta com cento e dezenove e caminha, quem sabe, para cento e vinte e cinco. Não posso emprestar a esse dispositivo constitucional caráter limitativo que acabe por inviabilizar a fiscalização visada com a criação dos Tribunais de Contas dos Municípios. Não é crível que se admita que um Tribunal de Contas com três membros possa exercer o crivo quanto às contas, aos contratos de cento e dezenove municípios. É certo que se limitou a três os membros do Tribunal de Contas do Estado, mas essa limitação se fez ao mundo jurídico considerada a unidade, a existência em si do Estado, a atividade a ser desenvolvida pelo Estado e demais Órgãos que integram a administração pública. Creio que essa limitação, ao invés de militar contrariamente à admissibilidade constitucional da criação do Tribunal de Contas dos Municípios, reforça a premissa de que implicitamente ficou prevista essa possibilidade.

Não vejo incompatibilidade no fato do artigo 235



preceituar que nos dez primeiros anos de criação do Estado serão observadas as normas básicas contidas nos diversos incisos, dentre as quais a relativa à composição do Tribunal de Contas. Nada se dispôs quanto a outros Órgãos que compõem a administração do Estado; nada se dispôs de forma negativa, e seria muito fácil fazê-lo, no tocante à criação de Tribunal de Contas dos Municípios. Interpretando, dessa maneira, o teor do inciso III do artigo 235 das Disposições Constitucionais Gerais da Carta de 1988 e com ressalva no que concerne ao alcance do § 4º do artigo 31, peço vênua ao nobre Ministro Relator para julgar improcedente o pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade. Creio que a criação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Tocantins ocorreu no campo da liberdade conferida pela própria Carta de 1988 aos Estados, na elaboração das respectivas Constituições.

Julgo improcedente o pedido formulado.

02/06/93

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
FEDERAL

Nº 445-0 DISTRITO

V O T O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI(PRESIDENTE): -
Penso, com a devida vênia do eminente Ministro MARCO AURÉLIO,
que, se a Constituição Federal limitou a três o número de
membros de um órgão (o Tribunal de Contas estadual), que é o
depositário natural da competência, também para o julgamento
das contas dos Municípios, não teria sentido a criação de um
Tribunal de Contas específico para essas contas municipais.

Estaria, então, o Estado, impedido de ter um
Tribunal de Contas de quatro membros e não de manter, a par um
Tribunal de Contas de três conselheiros, um outro de contas
Municipais, que seria necessariamente de sete membros, porque
não há exceção nesse sentido.

Parece, pois, que a intenção do art. 235, quando
limitou o número de conselheiros, foi implicitamente a de
reduzir o número de Tribunais de Contas a um único colegiado.

Acompanho, assim, o eminente Relator, julgando
procedente a ação. *O GalloTTi*

01738010
05040000
04453030
01410690

/amn/

01738010
05040000
04454000
00000720

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 445-0

ORIGEM : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. NERI DA SILVEIRA

REQTE. : PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRATICO BRASILEIRO - PMDB

ADVS. : GASTAO DE BEM E OUTRO

REQDOS. : GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS E ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
: DO ESTADO DO TOCANTINS

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal julgou procedente a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da EC n. 02, de 25.1.92, da Constituição do Estado do Tocantins, e da Lei n. 249, de 31.1.91, do mesmo Estado. Vencido o Ministro Marco Aurélio. Votou o Presidente. Plenário, 02.6.93.

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Móreira Alves e Sydney Sanches.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.


LUIZ TOMIMATSU

Secretário

