

— A garantia do *habeas-corporis* foi sempre da tradição do direito brasileiro. Sempre constou de nossas Constituições. Podia ser suspensa só nos casos de estado de sítio.

Exclusão de apreciação judicial

Art. 11 — Exclui de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados com base no Ato Institucional n.º 5 e seus Atos Complementares, bem como seus efeitos.

— Os Atos Institucionais anteriores continham regras idênticas, sem falar, porém, nos efeitos.

— Com relação aos atos praticados com base nos Atos Institucionais e Complementares anteriores, a Constituição do Brasil, em seu art. 173, manteve a exclusão de apreciação judicial, nos casos que enumera.

— A jurisdição é uma garantia constitucional prevista no art. 150, §§ 4.º e 12, que ficam derogados, quando se tratar de atos praticados com base no Ato Institucional n.º 5, assim como no que toca aos seus efeitos.

Vigência e revogação das disposições em contrário

Art. 12 — Estabelece a data da vigência do Ato Institucional n.º 5 (nesta data, isto é, 13-12-1968), e revoga as disposições em contrário.

DA UNIDADE INSTITUCIONAL DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS

JOÃO LYRA FILHO
Ministro do Tribunal de Contas
do Estado da Guanabara

A anterior Constituição Federal, a de 1946, só se fixou, explicitamente, quanto à fiscalização da administração financeira e orçamentária, na existência de um Tribunal de Contas: o Tribunal de Contas da União. Quanto à referida fiscalização, nos Estados-membros e nos Municípios, a invocada Constituição liberou às respectivas Constituições Estaduais a forma de organizar-se ou, textualmente: “A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que fôr estabelecida nas Constituições Estaduais” (art. 22).

Nenhuma norma de aplicação obrigatória foi prevista em relação à forma a prevalecer na fiscalização da administração financeira e orçamentária dos Estados e dos Municípios, ressalvado, quanto à prestação de contas, o princípio de caráter obrigatório contido no art. 7.º, item VII, alínea *f*, da anterior Constituição. Quanto ao orçamento, também, dado haver ela imposto aos Estados e aos Municípios, não só à União, a observância dos mandamentos estabelecidos nos arts. 73 a 75 (art. 22, parágrafo único). Embora esta preliminar, que nos parece de conclusão pacífica, não escapou à doutrina farta contribuição de autores fiéis ao seguinte pressuposto: o Estado-membro não está obrigado à adoção do modelo de controle financeiro prescrito à União pela Constituição de 1946; mas, se o aplicar, instituindo um Tribunal de Contas, este terá que ser organizado conforme o padrão previsto na referida Constitui-

ção. Havia o exemplo, à parte, do Estado do Acre (Constituição Estadual, arts. 21 e 22).

Agora, com o advento da nova Constituição Federal, o raciocínio haverá de ser ainda mais rígido: Estado nenhum poderá omitir na respectiva Constituição os princípios que passaram a vigorar, na União, quanto à fiscalização da administração financeira e orçamentária. Os Estados poderão organizar-se e reger-se pelas Constituições que adotarem, é certo, mas respeitados, dentre outros, os princípios prescritos pela Constituição Federal à *fiscalização orçamentária e financeira* (Constituição Federal, art. 13, item IV). Nenhum Estado poderá organizar-se e reger-se com desprezo à norma invocada.

Cada Estado deverá possuir um Tribunal de Contas rigorosamente organizado nos termos do art. 73 da atual Constituição do país. A cada Tribunal de Contas Estadual competirá, obrigatoriamente, além de outras, que forem compatíveis, o exercício das funções previstas no art. 71 da referida Constituição. O Tribunal de Contas, de existência obrigatória na União, nos Estados-membros e no Distrito Federal, é uma instituição administrativa e política só alterável, em sua estrutura e em seus fins, por via de emenda à Constituição Federal. Nenhuma dissonância poderá influenciar-lhe a organização ou a competência: na União, através de lei ordinária; nos Estados, por meio de qualquer redução insuportável ou acréscimo impertinente que altere a substância dos princípios constitucionais de caráter expresso.

Os Tribunais de Contas, na União, nos Estados e no Distrito Federal, passaram a exercer uma dupla competência comum: a) o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária; b) o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. A ação de controle orçamentário e financeiro dos Tribunais de Contas envolve as unidades administrativas dos três Poderes, na União e nos Estados, inclusive mediante inspeções. Ao próprio Plenário de cada Tribunal de Contas compete o desempenho das funções de auditoria, salvo se atribuído a Câmara (Constituição Federal, art. 73, § 2.º) que dêle seja desdobramento. Talvez a ressalva possa prosperar, inclusive em relação ao controle financeiro e orçamentário das autarquias.

A descentralização funcional das atividades que lhes incumbe, definida por meio de delegações ou órgãos auxiliares, não lhes des-

caracteriza essa competência dupla. A outorga de delegação e a instituição de órgão auxiliar destinam-se ao preparo da auditoria e à instrução dos assuntos submetidos à fiscalização orçamentária e financeira. Trata-se aqui, com base em sistema constitucional substancialmente refundido, do exercício de um controle financeiro de caráter externo, a incidir sobre atos e fatos compreendidos na administração direta e nas autarquias; a inclusão destas últimas resulta do disposto no art. 71, § 5.º, da Constituição Federal.

Se, em qualquer momento, evidenciar-se infração a mandamento de lei, diretamente ou através de delegação ou órgão auxiliar que possuir, o Tribunal de Contas aplicará medida reparadora. Ela consistirá na assinatura de prazo razoável ao órgão da administração pública em causa, para que tome as providências necessárias ao exato cumprimento da lei. Ao controle exercido pelo Tribunal de Contas cumpre verificar a ilegalidade de *qualquer* despesa e adotar a medida prevista, se existente a ilegalidade, com o fim de restaurar-se a ordem vulnerada. Qualquer despesa, sim, inclusive decorrente de contrato, aposentadoria, reforma ou pensão.

A execução do ato impugnado será sustada, a mando do próprio Tribunal de Contas, se a autoridade responsável negligenciar o cumprimento de sua recomendação; salvo se a hipótese referir-se à execução de contrato. Neste caso, a medida suspensiva estará a cargo do Congresso Nacional ou da respectiva Assembléia Legislativa, por provocação do Tribunal de Contas. O Poder Legislativo provocado decidirá conforme lhe parecer pertinente; adotará a providência solicitada ou outras quaisquer, desde que necessárias ao resguardo dos objetivos legais.

Mas, para este efeito, a deliberação do Poder Legislativo deverá ser ultimada no prazo de trinta dias; findo este, sem pronunciamento conclusivo, a impugnação será como se inexistisse. A Constituição Federal omitiu tratamento à hipótese de correr o prazo, no todo ou em parte, em período de recesso do Congresso Nacional ou da Assembléia Legislativa. O preenchimento da omissão, quanto à Constituição do Estado da Guanabara, foi sugerido pela Comissão de Juristas que elaborou o respectivo anteprojeto, nos seguintes termos: "O prazo não correrá em período de recesso da Assembléia Legislativa".

Sem embargo, a verdade é que o sistema de controle definido para a União e para os Estados se torna inócuo. O Presidente da

República ou o Governador do Estado, mesmo na hipótese de sustação, pelo respectivo Tribunal de Contas, da execução de ato impugnado, poderá ordenar que a execução ocorra, *ad referendum* do Congresso Nacional ou da Assembléia Legislativa. Institucionalizou-se o *contrôle póstumo*, tendente a converter-se em *autocontrôle*, pois a frouxidão do *contrôle político* das Câmaras Legislativas permite aos principais responsáveis pelo emprêgo dos bens e valores públicos todos os recursos de que é capaz a solércia para tornar impotente a ação moralizadora das referidas Câmaras.

Contrôle real a Constituição só autoriza aos Tribunais de Contas em caráter restrito, ao terem que julgar, na respectiva jurisdição, a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões; o julgamento não abrange as revisões posteriores, de efeito pecuniário, que incidam sobre os referidos atos. O destino concedeu-me a presidência da Comissão de Juristas designada para elaborar o anteprojeto de adaptação da Constituição da Guanabara ao modelo da Carta Federal e, por isto, quiseram ouvir-me em reunião conjunta os membros das Comissões de Emendas Constitucionais e de Justiça e Constituição da Assembléia Estadual.

Meu pronunciamento foi longo (*in Diário da Assembléia Legislativa* de 14 de abril de 1967, págs. 549 e seguintes), envolvendo as seguintes declarações:

“Quanto à fiscalização financeira, sobretudo, o re-exame do texto constitucional do Estado terá que ser muito influente. As adaptações não de ser sensíveis, porque a Constituição Federal transformou radicalmente o sistema de *contrôle*. A transformação visa ao banimento quase completo do *contrôle formal*, que incidirá apenas sobre as concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, independentemente de decisão do Tribunal de Contas as melhorias posteriores. Sacramentou-se a institucionalização do *contrôle póstumo* e a crítica oportuna que nos tocasse fazer seria a repetição de razões constantes de um nosso livro recente, escrito à luz da legislação comparada. Mas a Comissão teve que seguir o modelo federal, por força mesmo de mandamento da Carta promulgada em 24 de janeiro último (art. 13, item IV).

O Tribunal de Contas terá uma dupla função: exercer a auditoria financeira e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. Suas atividades de auditoria incidirão sobre as contas das unidades administrativas dos três Podêres do Estado, que lhe deverão remeter demonstrações contábeis, sem prejuízo das inspeções a cargo do mesmo órgão, como disposto no art. 71, § 3.º, da citada Constituição Federal. Tudo quanto praticamente se reconhece ao Tribunal de Contas, além do *contrôle jurisdicional* sobre as contas dos administradores e demais responsáveis, é a competência para representar à Assembléia Legislativa e ao Poder Executivo sobre irregularidades e abusos que tenha verificado (Constituição Federal, art. 72, § 4.º; anteprojeto, art. 33, § 4.º). O sistema constitucional do *contrôle* prescrito desdobra-se em funções de Auditoria, Ministério Público, Delegações e Órgãos Auxiliares. Nós nos rejubilamos em ver consagrada, nesta parte, idéia que defendemos e vimos vitoriosa no I Congresso de Tribunais de Contas do Brasil, realizada em São Paulo no ano de 1958: *a descentralização funcional do controle*. Mas nenhuma correção prévia de caráter direto ao Tribunal será permitida, em face dos novos mandamentos, incluídos na Constituição Federal. Se alguma ilegalidade apurar, através de inspeções *in loco* ou mediante provocação de qualquer dos órgãos que o integram, o máximo que lhe será facultado consiste no seguinte: a) assinar prazo para que o órgão da Administração Pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei; b) sustar a execução do ato, exceto quanto aos contratos; c) na hipótese de contrato, solicitar ao Legislativo que determine a sustação dos respectivos efeitos. No maior número dos casos, tais providências não darão resultado operante; quando elas se concretizarem, os efeitos dos atos e contratos já estarão consumados. O Legislativo só disporá de trinta dias para editar pronunciamento; se houver omissão dêste, no prazo referido, a impugnação do *contrôle* será considerada insubsistente. Os efeitos *póstumos* do *contrôle* só alcançarão os administradores se-

cundários e demais responsáveis atraídos às malhas dos julgamentos a cargo direto do Tribunal de Contas. Mas, a experiência tantas vezes renovada nos alerta a respeito desta verdade: prevaricação, malversação ou desvio de dinheiros públicos nunca levará ninguém à cadeia nem a constrangimentos fatais. Mas a rotina burocrática do Tribunal de Contas irá crescer, inclusive porque as normas de fiscalização financeira que teremos de seguir abrangerão as autarquias (Constituição Federal, art. 71, § 5.º). Sem embargo, os efeitos práticos não recairão sobre os responsáveis situados na cúpula do Poder. O Poder Político dos responsáveis principais só será vencido pelo Poder Econômico que eles já corporificam. Atentos a esta verdade, dissemos alhures: “A Revolução declarou-se disposta a dar combate simultâneo ao Comunismo e à Corrupção. A cirurgia aplicada na luta contra a inflação, assanhando as emprêsas mobilizadas no incremento da produção e desnacionalizando preciosos capitais brasileiros, faz crescer a prole dos bacilos de que o Comunismo se nutre. Os arranjos de uma reforma empenhada no amortecimento do contrôle financeiro a cargo do Tribunal de Contas institucionalizará, na Administração Pública, o regime de autocontrôle. Em consequência, o alargamento do pasto de alimento da corrupção”. Os membros dos Tribunais de Contas, na União e nos Estados, já não serão controladores, mas juizes altamente categorizados. Não poderão cortar o mal pela raiz; não exercerão o contrôle prévio. Se não nos enganamos, a nova Constituição Federal quis aproximar-se do modelo oferecido pela *Cour des Comptes* da França. Mas, ali, a autoridade dos juizes é ímpar e o relatório anualmente dirigido ao povo pela Côrte permite tonificar-se o mais autêntico dos contrôles: o contrôle popular. Eis o que não vinga em país onde a massa de analfabetos afeta a metade da população. Na França, com base no Relatório Público da *Cour des Comptes*, malversadores militantes da política são levados à proscrição eleitoral. Mas reconhecemos quanto a Constituição Federal desejou tornar imunes os membros dos Tribunais de Contas da União, dos

Estados e do Distrito Federal, com o fim de imprimir austeridade aos julgamentos que lhes incumbe. A Constituição exige que todos tenham idoneidade moral e possuam notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública. E mais: deu-lhes as garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos juizes do Tribunal Superior. Não só; incluiu na competência originária do Supremo Tribunal Federal o processamento e o julgamento dos Ministros, seja do Tribunal de Contas da União, dos Estados ou do Distrito Federal, tanto nos crimes comuns como nos de responsabilidade (art. 114, item I (alínea b)). Deu-lhes o fôro mais privilegiado, que não possuem os próprios Governadores dos Estados. O eminente Professor CAIO TÁCITO fixou êste juízo perante a Comissão de que fizemos parte: “A hierarquia funcional dos Tribunais de Contas, nos Estados, ficou significativamente marcada na Constituição Federal vigente, com a ampliação da competência do Supremo Tribunal Federal para o julgamento de seus membros, nos crimes comuns e de responsabilidade. Estabeleceu-se, com o abono do paradigma federal (artigo 73, § 3.º), a paridade entre os Ministros do Tribunal de Contas e os Desembargadores”. Essa paridade possui sentido genérico, atualmente reconhecido por tôdas as demais Constituições Estaduais que hajam instituído as referidas Côrtes, salvo a Constituição da Guanabara. A Constituição Estadual de 1961 havia conferido aos Ministros do Tribunal de Contas eminência ainda mais alta (art. 21), ao prescrever que terão os mesmos vencimentos dos Ministros do Tribunal de Contas da União, por sua vez em paridade com os dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos. Mas a Comissão julgou por bem situar-lhes os vencimentos dentro da área estadual compatível, sem sobrepô-los à posição dos Desembargadores. Ainda quanto a êste assunto, em que o Estado terá de seguir o padrão federal, devo lamentar, por isto mesmo, o descaminho de algumas nossas idéias pessoais quanto ao fortalecimento do contrôle público. Registramos apenas duas

emendas, que não poderão prosperar em consequência de termos de adotar o referido padrão: o art. 33, § 5.º, do nosso anteprojeto, dispõe que “os atos administrativos de aposentadoria, reforma e pensão, excetuadas as revisões posteriores de efeito pecuniário, só adquirirão eficácia após o julgamento da legalidade pelo Tribunal de Contas”. Havíamos redigido a disposição com este acréscimo: tais atos, “assim como os relativos ao reconhecimento de imunidade tributária ou concessão de isenção fiscal, salvo os que tenham caráter genérico e impessoal”. Mas tivemos que concordar com a exclusão do acréscimo, visto não cumprir à Constituição Estadual qualquer inovação que afete a substância do texto federal a ser por ela seguido nessa parte relativa à fiscalização financeira. Tivemos em mente os abusos de administração, consistentes no reconhecimento de imunidades fiscais e na concessão de isenções por simples analogia ou até mesmo sem esta, quando se sabe que são restritos os efeitos das leis liberatórias de obrigações do gênero. Habituei-me a observar, através de duas décadas, a prática das municipalidades abusivas de quem faz gosto em cumprimentar eleitores com o chapéu alheio. Nossa outra emenda rejeitada visava a acréscimo ao art. 33, § 4.º, do anteprojeto. O texto prescreve que “o Tribunal representará à Assembléa Legislativa e ao Governador sobre irregularidade e abusos que tenha verificado no exercício de fiscalização financeira e orçamentária”. Quisemos aduzir: “podendo realizar, por iniciativa do Poder Legislativo, qualquer investigação destinada a apurar fato compreendido na referida fiscalização, quando necessária a inquérito parlamentar”. Admitimos a existência de mérito, na idéia, que consiste em transferir o Legislativo à diligência prévia de um órgão auxiliar imune às paixões políticas a apuração de fato cuja repercussão distorcida às vezes abala o próprio crédito público. Aliás, a idéia não tem viso de ineditismo; acolheu-a a Constituição Francesa, ao prescrever a seguinte norma: “L’Assemblée Nationale peut charger la Cour des Comptes de toutes enquêtes et études se rapportant à l’exécution des recettes et des dé-

penses publiques ou à la gestion de la trésorerie”. O Prof. ALIOMAR BALBÊIRO acolheu a idéia, que havíamos sustentado com êxito em tese congressual, a ponto de formalizá-la no primitivo projeto de Constituição desse Estado. O art. 19, § 11, do referido projeto, depois alterado, dita na alínea *d*, quanto à competência do Tribunal de Contas: “Realizar quaisquer diligências que forem ordenados pela Assembléa e suas Comissões, inclusive as de inquérito”. Tivemos que ceder à pressão conjuntural. O anteprojeto da Comissão de que participamos não poderia ir além da adaptação. Mas fomos bem sucedidos no acolhimento de uma emenda ao art. 33 do anteprojeto, no sentido de tornar-se claro que “o Tribunal de Contas exercerá outras atribuições que a lei fixar, no âmbito de sua competência”. Por iniciativa nossa, ao anteprojeto incorporou-se também no art. 30 a seguinte alínea *e*: “os casos omissos na legislação do Estado, com respeito à fiscalização financeira e à orçamentária, serão supridos com base nos princípios e normas da legislação federal”. A norma visa a acautelar o contrôlo do hiato jurídico a ser pôsto entre o início de vigência da nova Constituição Estadual e a edição da lei orgânica indispensável ao Tribunal de Contas. O hiato poderá prolongar-se, visto que a Assembléa Legislativa não cometerá a imprudência de dar caráter de improvisação às regras de organização e funcionamento de um Tribunal de Contas totalmente refundido. Alguma atenção merece o fato de haver o anteprojeto pluralizado na expressão “Tribunais Estaduais” uma definição que envolve todos os referidos órgãos de caráter institucional, inclusive o Tribunal de Contas. O critério foi fixado pela Constituição Federal em diferentes disposições, tais como as dos art. 59, art. 60, alínea *b*, art. 60, parágrafo único, art. 106, § 1.º. Tribunais Federais, na Constituição Federal, é expressão que figura em partes distintas do texto e não apenas no título relativo ao Poder Judiciário. A interpretação sistemática ficará ilustrada com este registro histórico do Relator da Comissão: “A expressão Tribunais Estaduais

é ampla e abrangedora tanto dos Tribunais Judiciários como do Tribunal de Contas”.

O esquema de organização prescrito ao Tribunal de Contas da União (Decreto-lei n.º 199, de 25 de fevereiro de 1967), que abre luz aos roteiros a serem seguidos pela legislação dos Estados, atrai à jurisdição própria e privativa da referida Corte quantos arrecadarem ou gerirem dinheiros, valores e bens da referida União, ou pelos quais ela responda. Mas a jurisdição só será extensiva aos administradores e demais responsáveis compreendidos nas sociedades de economia pública e nas empresas públicas se alguma nova lei dispuser a respeito. O processo de fiscalização das pessoas jurídicas agora indicadas poderá ser influenciado por lei federal (Constituição Federal, art. 48) ou por lei complementar que, atraindo o principal por via indireta, tente neutralizar normas contidas em Constituições Estaduais.

Veja-se um sintoma distorcido nas dominantes do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da administração federal e estabelece as diretrizes para a reforma administrativa. A administração indireta compreende tanto as autarquias, estas sujeitas ao controle financeiro e orçamentário do respectivo Tribunal de Contas, como as empresas públicas e as sociedades de economia mista. As empresas públicas são equiparadas as fundações instituídas com a participação de recursos públicos, sejam quais forem as finalidades (art. 4.º, § 2.º). Empresas públicas e sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado (art. 5.º, II e III).

Tais critérios passarão a vigorar como normas de direito positivo. O único mérito das definições sacramentadas consiste em varrer-se do nosso caminho a idéia excêntrica da existência de fundações *públicas*, imprópriamente acolhida pelo ilustre Governador da Guanabara como emenda ao anteprojeto que subscrevemos na Comissão de Juristas. Mas o certo é que no modelo constitucional prescrito aos Tribunais de Contas dos Estados não se reconheceu o exercício do controle, pelos referidos órgãos, das empresas públicas e das sociedades de economia mista. Mesmo que o reconhecimento possa figurar na legislação estadual, esta poderá ser superada, quanto a isto, por novas disposições de lei complementar.

Se a organização e o regime do controle orçamentário e financeiro são regulados por princípios compulsórios inscritos na Constituição Federal, na União, nos Estados e no Distrito Federal, torna-se óbvia a preservação da isonomia indispensável à salvaguarda do sistema imposto. Não se compreenderiam desfigurações ou distorções, num Estado ou noutro, em face dos princípios constitucionais a serem seguidos. Como não se compreende, no restrito domínio da adaptação, que a um Tribunal de Contas Estadual, em confronto com outro, seja reconhecida feição diversificada. A organização é comum, a competência é comum e comuns também são os direitos, privilégios e impedimentos dos membros dos Tribunais de Contas, até mesmo em relação à denominação com que a Constituição Federal expressamente os reconhece.

A expressão “ministro” escalou em direção às alturas conspícuas, perdendo na linguagem jurídica o sentido primitivo que lhe atribuíam os clássicos latinos. Para estes, *minister* significava “escravo, criado, liberto”. A promoção suprema parece-nos originária do latim da Igreja. A expressão *Minister Dei* (Ministro, Servo de Deus), mercê da contaminação da palavra *Deus*, culminada, hoje, na identificação dos titulares de maior categoria, junto ou dentro dos supremos Podêres Públicos. “Minister” ou, etimologicamente, *minus* (menos), com acréscimo de *teros* (mais). Ministro, o “menos mais”, porque “mais mais”, conforme o direito antigo, somente os *mestres*: “Magister”, ou *magis* (mais), com acréscimo de *teros* (mais).

O certo é que os membros dos Tribunais de Contas, na União, nos Estados e no Distrito Federal, são reconhecidos, constitucionalmente, como Ministros (Constituição Federal, art. 114, item I, alínea b); já não é possível diversificar-se a denominação, dando-se ao titular do cargo o nome de Conselheiro, Juiz ou qualquer outro. O conteúdo conspícuo das funções a cujo exercício a Constituição Federal os chama encontra paridade no relêvo da denominação que ela lhes confere. Conteúdo é relêvo tantos que, por crime comum ou de responsabilidade, os Ministros dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e do Distrito Federal só poderão ser processados e julgados pelo próprio Supremo Tribunal Federal (art. 114, item I, alínea b). Assim como passou a ser comum a competência dos Tribunais de Contas, comum também passou a ser a

denominação dos seus membros, inclusive os dos Tribunais de Contas Municipais (Constituição Federal, art. 179).

Se há isonomia no uso da competência originária da Constituição Federal, entre os Tribunais de Contas da União dos Estados e do Distrito Federal, simetria terá que haver no tratamento a ser dispensado a todos os seus Ministros em confronto espelhado conforme as graduações funcionais, constitucional ou orgânicamente reconhecidas em cada unidade política. Estes pressupostos de cunho jurídico valeram-me no preparo da mensagem de solidariedade que dirigi aos nossos colegas do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em instante de perplexidade provocada pelo autor da mensagem de remessa do projeto de adaptação da respectiva Constituição.

O Chefe do Executivo Estadual idealizou solapar o Tribunal de Contas capixaba, ao desclassificar-lhe a hierarquia no projeto de adaptação remetido à Assembléia Legislativa, querendo equiparar as garantias, prerrogativas, impedimentos e vencimentos dos membros da referida Côrte aos dos juizes de terceira entrância. Reafirmo a convicção de que, quando as Assembléias Legislativas foram chamadas a uma simples adaptação das respectivas Constituições Estaduais do texto da Carta Matriz, não seria legítimo consêrto constitucional de caráter distinto. O eminente Prof. CÁRO TÁCITO conceituou, com muita propriedade:

“Com o advento do Decreto-lei n.º 216, de 27 de fevereiro último, traçando normas sôbre a execução do art. 188 da Constituição Federal, ainda mais se reforçou o critério adotado pela Comissão, quanto ao alcance da *reforma*, que não se confunde com o processo amplo da *emenda* constitucional, devendo ater-se às repercussões, implícitas ou explícitas, das normas e da sistemática da Carta Federal de 1967, no tocante ao texto estadual de 1961” (*in* Anteprojeto elaborado pela Comissão de Juristas instituída pelo Decreto “E” n.º 1.450, de 9 de fevereiro de 1967; Exposição de motivos).

Renovo a convicção de que a Constituição Federal é cristalina ao prescrever, em seu art. 13, item IV, que os Estados-membros devem respeito aos princípios nela estabelecidos quanto à fiscalização

orçamentária e financeira. Os Tribunais de Contas, cuja existência constitui um dos referidos princípios, têm que ser organizados e regidos, nos Estados e no Distrito Federal, tal como recomendado pela Constituição Federal, observado o paradigma previsto em relação à fiscalização orçamentária e financeira da União. Será inconstitucional qualquer desfiguração do órgão incumbido da fiscalização. Os Tribunais de Contas, na União, nos Estados e no Distrito Federal, são Tribunais Superiores; não poderão ser nivelados ao menos, à categoria de Tribunais Inferiores, ou de Tribunais de Alçada.

Os Tribunais Inferiores, ou de segunda instância, são aqueles que, conforme indicado no art. 136, § 1.º, da Constituição Federal, se destinam ao exercício de alçada em causas de valor limitado. Os Tribunais de Contas exercem contrôlê jurisdicional de caráter irrestrito sôbre as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. O julgamento que lhes compete não sofre nenhuma censura externa, ressalvada a que resultar de mandado de segurança concedido pelo Supremo Tribunal Federal; os outros recursos que ensejem são por êles próprios decididos. A ação dos Tribunais de Contas, no exercício do contrôlê jurisdicional agora referido, lhes confere posição no plano inconfundível dos Tribunais Superiores. O reconhecimento desta verdade constitucional é pacífica nos arestos editados pelo Supremo Tribunal Federal. Tornar-se-á acintosa, por isto, a descaracterização da natureza das funções dos Tribunais de Contas; tornar-se-á abusiva a idéia de nivelar seus membros aos membros de uma instância subalterna.

A competência privativa dos Tribunais de Contas é exercida sôbre as contas das unidades administrativas dos três Podêres, na União e nos Estados (Constituição Federal, art. 71, § 3.º), sendo inadmissível imaginar-se a sua composição com Ministros situados em categoria secundária ou terciária. Tais Ministros deverão possuir senso maduro; serão maiores de trinta e cinco anos e portadores de notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública. Eles compõem um colegiado de plana superior, ou uma seleção de valores distinguidos por méritos já comprovados em diferentes atividades de aplicação da cultura ou acúmulo da experiência. A Constituição Federal conferiu hierarquia privilegiada aos Ministros dos Tribunais de Contas, nos Estados e

no Distrito Federal; nunca menor que a dos membros dos Tribunais de Justiça.

Em nenhum Estado, ou no Distrito Federal, existe outro Tribunal Superior a cujos membros possam ser nivelados os Ministros do respectivo Tribunal de Contas. Os Ministros do Tribunal de Contas da União estão nivelados aos Ministros do Tribunal Federal de Recursos, que é um Tribunal Superior da Justiça Federal; enquanto não existiu outro Tribunal Superior, na União, senão o próprio Supremo Tribunal Federal, aos membros dêste foram equiparados os direitos, vencimentos, garantias e prerrogativas dos membros do Tribunal de Contas da União. Desço aos pormenores, quanto à tradução da mesmeidade, como quem acura o discernimento à espreita de qualquer lesão, confiante no veredito final do máximo excelso, se outro poder aventurar-se à postergação de direitos constitucionais.

Com o alinhavo desta exposição, sem desejo de levar-me aos estirões, adoto as seguintes conclusões:

a) as Constituições Estaduais, atentas ao disposto no art. 188 da Constituição Federal, não hã de ter ido além da simples adaptação que, tanto quanto admissível, seria de caráter automático;

b) é inadmissível, *por via de adaptação*, qualquer outro consêrto, redução insuportável ou acréscimo impertinente, em Constituição Estadual;

c) a adaptação, quanto à fiscalização orçamentária e financeira, consiste na incorporação à Constituição de cada Estado, com apoio na simetria da lógica, de todos os princípios implícita ou explicitamente contidos nos arts. 71 a 73 da Constituição Federal.

O DIREITO PÚBLICO DO MENOR E OS JOVENS ENTRE 18 E 21 ANOS

A. B. COTRIM NETO

Professor na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro

1. *A menoridade, no Código Civil Brasileiro.* —
2. *18 anos — faixa etária para a responsabilidade penal.* —
3. *Idem, para a capacitação profissional.* —
4. *Idem, para a capacitação ao exercício do comércio.* —
5. *Outras prerrogativas de maioridade, atribuídas ao cidadão de 18 anos completos.* —
6. *As derogações do art. 130 do Código de Menores.* —
7. *O Conselho Superior da Côte de Apelação do Rio de Janeiro, desde 1928, julgou "sem força legal" os arts. 128 e 129 do Código de Menores.* —
8. *A legislação penal e processual extravagante e subsequente modificou "o regime do Código de Menores" (ANÍBAL BRUNO)* —
9. *O Código Penal de 1940, a legislação penal extravagante e a Lei das Contravenções Penais só atribuem tratamento de imaturo ao menor de 18 anos.* —
10. *A competência restrita do Juiz de Menores do Estado da Guanabara, para a fiscalização administrativa das infrações do Código de Menores.* —
11. *Na dúvida, interpreta-se restritivamente a competência de órgão do Poder Judiciário em matéria administrativa (lição de BERNARD SCHWARTZ).* —
12. *Conclusões.*

1. O Código Civil Brasileiro, em seus arts. 6.º, 9.º *et passim*, fixou nos 21 anos completos a cessação da menoridade, embora ti-