

03/04/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 523-5 PARANÁ

RELATOR : **MIN. EROS GRAU**
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
ADVOGADO : PAULO ROBERTO FERREIRA MOTTA E OUTRO
ADVOGADO : JULIO CESAR RIBAS BOENG
REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
PARANÁ

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 78, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. POSSIBILIDADE DE REEXAME, PELO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL, DAS DECISÕES FAZENDÁRIAS DE ÚLTIMA INSTÂNCIA CONTRÁRIAS AO ERÁRIO. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 2º E NO ARTIGO 70 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. A Constituição do Brasil --- artigo 70 --- estabelece que compete ao Tribunal de Contas auxiliar o Legislativo na função de fiscalização a ele designada. Precedentes.

2. Não cabe ao Poder Legislativo apreciar recursos interpostos contra decisões tomadas em processos administrativos nos quais se discuta questão tributária.

3. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 3º do artigo 78 da Constituição do Estado do Paraná.

A C Ó R D ã O

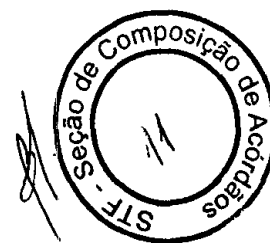
Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade e nos termos do voto do relator, julgar procedente a ação direta.

Brasília, 3 de abril de 2008.


EROS GRAU

-

RELATOR



03/04/2008

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 523-5 PARANÁ

RELATOR	MIN. EROS GRAU
REQUERENTE	GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
ADVOGADO	PAULO ROBERTO FERREIRA MOTTA E OUTRO
ADVOGADO	JULIO CESAR RIBAS BOENG
REQUERIDO	ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau: O Governador do Estado do Paraná propõe ação direta na qual questiona a constitucionalidade do § 3º do artigo 78 da Constituição daquele Estado-membro.

2. O preceito atacado tem o seguinte teor:

"Art.78. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

.....

§ 3º As decisões fazendárias de última instância, contrárias ao erário, serão apreciadas pelo Tribunal de Contas em grau de recurso."

3. O requerente sustenta que o preceito hostilizado afronta os princípios constitucionais da harmonia entre os poderes e do sistema federativo na medida em que confunde "o poder de controle político do Executivo, competência legítima do Poder Legislativo, com o absoluto e

inconstitucional poder de revisar ato meramente administrativo, como é o ato de lançamento tributário”.

4. A Assembléia Legislativa afirma que o texto impugnado consubstancia meio de exercício do controle da atividade executiva, ensejando a apreciação de decisões que desoneram os contribuintes do pagamento de tributos e sanções, com o “intuito maior de salvaguardar o dano aos cofres públicos” [fls. 81/92].

5. O Advogado-Geral da União argúi preliminar de inépcia da inicial, por falta de indicação do preceito constitucional supostamente violado. No mérito, manifesta-se pela improcedência do pedido, reportando-se aos argumentos tecidos pela Assembléia Legislativa. Acrescenta que o parágrafo único do artigo 75 da Constituição do Brasil¹ não impõe qualquer restrição às Constituições Estaduais, o que legitima o acréscimo, na Constituição do Estado do Paraná, do texto normativo em questão [fls. 100/112].

6. O Procurador-Geral da República opina pela procedência do pleito, indicando a existência de precedentes desta Corte no sentido de que as disposições atinentes à competência do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória por parte dos Estados-membros. Alega que a manutenção do preceito atacado configura absorção, pela Corte de Contas, de competência do Poder Executivo [fls. 126/130].

¹ Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para envio aos Senhores Ministros.

A handwritten signature, possibly of a judge or official, consisting of a single, stylized, cursive character.

03/04/2008

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 523-5 PARANÁV O T O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau (Relator): Trata-se de ação direta na qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade de preceito da Constituição paranaense nos termos do qual as decisões fazendárias de última instância contrárias ao erário serão apreciadas, em grau de recurso, pelo Tribunal de Contas estadual.

2. Cumpre inicialmente afastarmos a preliminar de inépcia argüida pela Advocacia Geral da União, por falta de indicação do preceito constitucional violado.

3. O requerente sustenta que o texto normativo atacado vulnera o princípio da "separação dos Poderes", inserido no artigo 2º da Constituição do Brasil. "Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

4. Não há, no caso, vez que perfeitamente possível o discernimento do preceito constitucional tido como violado, inépcia da inicial. Rejeito a preliminar.

5. No mérito, o pedido deve ser acolhido.

6. Esta Corte enfrentou questão semelhante no julgamento da ADI n. 461, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO. Impugnava-se então preceito da Constituição baiana que atribuía ao Tribunal de Contas



estadual competência para exercer fiscalização atinente à aplicação de isenções fiscais e julgar recurso, de ofício ou voluntário, de decisão denegatória de pensão oriunda do órgão de previdência estadual. Entendeu-se, naquela oportunidade, que compete ao Tribunal de Contas auxiliar o Legislativo na função de fiscalização a ele designada pelo artigo 70² da Constituição. O relator afirmou:

"[...] a inclusão da expressão 'as isenções fiscais' extrapola da norma inscrita no art. 70 da Constituição Federal, que não prevê estejam sujeitas as isenções fiscais ao controle externo a cargo do Congresso Nacional (art. 70), controle externo esse que será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 71)".

7. Afirmou-se que a atuação da Corte de Contas limitar-se-á às hipóteses previstas no preceito constitucional.

8. O mesmo entendimento calha ao que é debatido nestes autos. Não cabe ao Poder Legislativo apreciar recursos interpostos contra decisões tomadas em processos administrativos nos quais se discuta questão tributária. Nada justifica a atuação, neste campo, do Tribunal de Contas.

9. Quanto ao alegado pela Assembléia Legislativa, o ordenamento jurídico vigente contempla instituto adequado à fiscalização da atuação estatal em casos como o previsto no texto impugnado. Refiro-me à ação popular³, --- apreciada pelo Poder

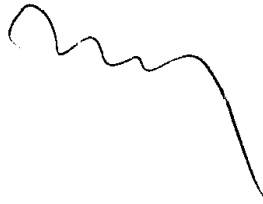
² Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

³ Lei n. 4.717/65:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de

Judiciário --- meio idôneo para o exercício do controle de legalidade dos atos administrativos, cujo caráter é análogo ao que o preceito atacado veicularia.

Julgo procedente o pedido formulado nestes autos para declarar inconstitucional o § 3º do artigo 78 da Constituição do Estado do Paraná.



economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

03/04/2008

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 523-5 PARANÁVOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Sr. Presidente, só tenho a ponderar.

Acompanho o eminente Relator, mas não há ofensa, aqui, a meu sentir, ao Princípio da Separação dos Poderes, porque o Tribunal de Contas não faz parte de nenhum dos Poderes. Este tribunal tem a peculiaridade constitucional de se ligar diretamente à pessoa do Estado, sem a mediação de nenhum dos Poderes estatais. É igualzinho ao Ministério Público: nem é Executivo, nem Legislativo, em Judiciário. O vínculo institucional do Ministério Público é diretamente com a pessoa de Estado.

Quando a Constituição fala do Tribunal de Contas da União como órgão auxiliar do Legislativo, claro que não é auxiliar no sentido de subalternidade, de inferioridade hierárquica, mas no sentido lógico de que não pode haver o controle externo pelo Congresso Nacional, senão com o auxílio do Tribunal de Contas da União. A mesma coisa. A jurisdição não pode ser feita, senão com a participação dos advogados e do Ministério Público, sem que isso signifique escalonamento hierárquico ou coisa que o valha.

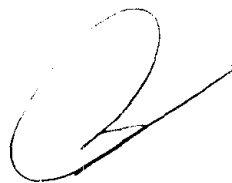


ADI 523 / PR

De outra parte, o que cabe aos tribunais de contas é cuidar de contas. Daí o nome tribunal de contas de cada um deles, no plano da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Esse tipo de recurso, de um órgão da administração estadual direta para o Tribunal de Contas do Estado, não se inscreve em nenhuma dessas competências do Tribunal de Contas, porque não se cuida nem de gestão contábil, nem financeira, nem orçamentária, nem operacional, nem patrimonial. Em última análise, submeter um ato da Administração Direta - no caso, administração fazendária - a uma corte de contas é uma **capitis diminutio** para a Administração Direta. Esta não tem esse vínculo recursal com o Tribunal de Contas, que está fora dela, está fora desta administração. Tem sua ontologia constitucional, seus processos, até os chamados processos de contas, que não têm caráter rigorosamente nem administrativo nem jurisdicional.

Porém, acompanho o voto do eminente Relator. Também dou pela inconstitucionalidade da norma aqui adversada, mas sem apontar como fundamento a violação do Princípio da Separação dos Poderes.

.....



03/04/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 523-5 PARANÁ

EXPLICAÇÃO

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - Senhor Presidente, única e exclusivamente para deixar registrado, porque tenho posição consolidada em escritos, continuo a afirmar que o poder é uno e indivisível. Entre Montesquieu e Hegel, fico com este.

Na verdade, não há três Poderes, há três funções.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Na realidade, o poder é uno e indivisível. O que se registra, na verdade, no plano da teoria geral do estado, é a separação orgânica de instituições investidas, cada qual, de típica especialização funcional. Há, portanto, na organização política do Estado, uma clara divisão **funcional** do poder.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - Claro. É uma divisão funcional. O poder não seria poder se fosse cindível. Para mim é muito claro que não há independência do Tribunal de Contas. Ele é um órgão da função legislativa.

Não vamos instalar nenhum seminário aqui. Fiz essa observação apenas para deixar registrada para o tempo.

PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 523-5**

PROCED.: PARANÁ

RELATOR : MIN. EROS GRAU

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

ADV.: PAULO ROBERTO FERREIRA MOTTA E OUTRO

ADV.: JULIO CESAR RIBAS BOENG

REQDO.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do relator, julgou procedente a ação direta. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa e, neste julgamento, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente). Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 03.04.2008.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Ricardo Lewandowski, Eros Grau, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.


Luiz Tomimatsu
Secretário