

16/11/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.077 SERGIPE

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE

EMENTA: *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DE SERGIPE. COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CRITÉRIOS DE RECONDUÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA E DE ESCOLHA DE SUPERINTENDENTE DA POLÍCIA CIVIL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.*

1. No art. 71, inc. II, c/c o art. 75 da Constituição da República se confere competência aos Tribunais de Contas estaduais para julgar contas prestadas pela Mesa Diretora de órgão legislativo pelo princípio da simetria. Precedentes.

2. Inconstitucionalidade de norma de Constituição estadual que dispensa apresentação de parecer prévio sobre as contas de Chefe do Poder Executivo municipal a ser emitido pelo respectivo Tribunal de Contas Estadual. Precedentes.

3. A recondução ao cargo de Procurador-Geral de Justiça deve observar o parâmetro definido no art. 128, § 3º, da Constituição da República. Interpretação conforme que, sem invalidar norma local, permite apenas uma recondução ao cargo.

4. Ausência de vício formal de iniciativa quando a emenda da Constituição estadual adequar critérios de escolha do chefe da Polícia Civil aos parâmetros fixados no art. 144, § 4º, da Constituição da República. Impõe-se, na espécie, interpretação conforme para circunscrever a escolha do Governador do Estado a delegados ou delegadas integrantes da carreira policial, independente do estágio de sua progressão funcional.

5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.

ACÓRDÃO

ADI 3077 / SE

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamento e notas taquigráficas, por unanimidade, **em julgar parcialmente procedente o pedido formulado para: a) declarar a inconstitucionalidade do artigo 47, inciso V, e da expressão “decorrido o tempo previsto sem oferecimento do parecer, serão os autos remetidos no prazo de cinco dias às respectivas Câmaras Municipais”, contida na parte final do inciso XII do artigo 68, ambos da Constituição de Sergipe; b) dar interpretação conforme à Constituição da República à expressão “permitida a recondução”, constante do § 1º do artigo 116, para ser entendida como “permitida uma recondução”; c) dar interpretação ao § 1º do artigo 127 da Constituição de Sergipe, conforme o artigo 144, § 4º, da Constituição da República, para circunscrever a escolha do Superintendente da Polícia Civil, pelo Governador do Estado, a delegados ou delegadas de polícia da carreira, independentemente do estágio de sua progressão funcional, nos termos do voto da Relatora. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello.**

Brasília, 16 de novembro de 2016.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.077 SERGIPE

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, objetivando a declaração de inconstitucionalidade das seguintes normas da Constituição de Sergipe: *a) inc. V do art. 47; b) da expressão “decorrido o tempo previsto sem oferecimento do parecer, serão os autos remetidos no prazo de cinco dias às respectivas Câmaras Municipais”, contida no inc. XII do art. 68 e do § 1º do art. 127; c) a interpretação do art. 116, § 1º, da Constituição sergipana, “em consonância com o disposto no § 3º, do art. 128, da Constituição Federal” (fl. 8).*

Tem-se nas normas questionadas:

*“Art. 47. É da competência privativa da Assembleia Legislativa:
(...)*

V - julgar as contas do Poder Legislativo apresentadas obrigatoriamente pela Mesa; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14 de 1997).

(...)

Art. 68. A Assembleia Legislativa exercerá o controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

(...)

XII - apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais, emitindo parecer prévio que deverá ser elaborado em cento e oitenta dias a contar do seu recebimento, independente de diligências e notificações. Decorrido o tempo previsto sem oferecimento do parecer, serão os autos remetidos no prazo de cinco dias às respectivas Câmaras Municipais. (Redação dada pela Emenda

ADI 3077 / SE

Constitucional nº 11 de 1996);

(...)

Art. 116. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º O Ministério Público tem por chefe o Procurador Geral de Justiça, nomeado pelo Governador do Estado dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, indicados em lista tríplice organizada pelo Colégio de Procuradores de Justiça, para um mandato de dois anos, permitida a recondução. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1999).

(...)

Art. 127. A Polícia Civil, a quem incumbe exercer as funções de polícia judiciária e promover a apuração das infrações penais, exceto as militares, será dirigida por delegados de polícia de carreira, cujo ingresso se fará mediante concurso público de provas e títulos, observada, nas nomeações, a ordem de classificação.

§ 1º A Superintendência da Polícia Civil será exercida, privativamente, por delegado de polícia, integrante da classe final da respectiva carreira, nomeado, em comissão, pelo Governador do Estado. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18 de 1999)".

2. Contra essas normas da Constituição sergipana, a Autora suscita:

a) a inconstitucionalidade formal do art. 47, inc. V, pois aos Estados-membros não competiria dispor sobre atribuições dos Tribunais de Contas "de maneira diversa da que foi delineada na Constituição da República" (fl. 3), pela qual, em seu art. 71, inc. II, combinado com o art. 75, "dispõe-se que o julgamento das contas do Poder Legislativo Estadual é da competência do Tribunal de Contas do Estado" (fl. 3);

b) a inconstitucionalidade da expressão "decorrido o tempo previsto sem oferecimento do parecer, serão os autos remetidos no prazo de cinco dias às respectivas Câmaras Municipais" contida na parte final do inc. XII do art. 68

ADI 3077 / SE

e do § 1º do art. 127 por contrariar a sistemática do art. 31, § 2º, da Constituição da República.

Argumenta que *“a norma atacada criou um decurso de prazo que, caso não seja dado o parecer prévio no tempo estipulado, os autos serão remetidos às respectivas Câmaras Municipais, no prazo de cinco dias. Assim, o Tribunal de Contas não cumprindo o prazo, as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais, ficariam sem parecer prévio, configurando clara afronta ao preceito constitucional”* (fl. 5);

c) a inconstitucionalidade da expressão *“permitida a recondução”* do art. 116, § 1º, pois a Constituição da República teria limitado a uma a recondução do Procurador-Geral de Justiça, sem ter-se na norma impugnada qualquer *“limitação ao número de vezes que o cargo possa ser reinvestido pelo mesmo procurador”* (fl. 6);

d) inconstitucionalidade formal do art. 127, § 1º, pois não caberia ao Poder Legislativo *“interferir em matérias sobre a organização administrativa e dos serviços públicos”*, de competência do Chefe do Poder Executivo nos termos do art. 61, § 1º, inc. II, al. b, da Constituição da República.

Assevera que o Governador do Estado não estaria *“vinculado a escolher como chefe da Superintendência da Polícia Civil delegados de polícia de carreira”* (fl. 7).

Requer *“a concessão da medida cautelar, com efeito ex nunc (...) em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica”* (fl. 8).

Pede a procedência do pedido

“para que seja declarada a inconstitucionalidade:

a) do inciso V, do artigo 47 da Constituição do Estado de Sergipe, cuja redação foi dada pela Emenda Constitucional n. 14/97, ao dispor ser de competência da Assembleia Legislativa o julgamento

ADI 3077 / SE

das Contas do Poder Legislativo Estadual;

b) da expressão ‘decorrido o tempo previsto sem oferecimento do parecer, serão os autos remetidos no prazo de cinco dias às respectivas Câmaras Municipais’, do inciso XII, do artigo 68, da Constituição do Estado de Sergipe, cuja redação foi dada pela Emenda Constitucional n. 11/96, por ofensa ao artigo 31, § 2º, da Constituição Federal;

c) que seja dada interpretação ao artigo 116, § 1º, da Constituição sergipana em consonância com o disposto no § 3º, do artigo 128, da Constituição Federal, como sendo uma única recondução ou seja, suprimida a expressão ‘permitida a recondução’;

d) do artigo 127, § 1º, da Constituição do Estado de Sergipe, cuja redação foi dada pela Emenda Constitucional n. 18/99, por ofensa ao artigo 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal” (fl. 9).

3. Em 10.12.2003, a Ministra Ellen Gracie, então Relatora, adotou o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999 e requisitou informações.

4. O Presidente da Assembleia Legislativa de Sergipe defendeu a constitucionalidade da lei impugnada.

5. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela

“declaração de inconstitucionalidade do art. 47, V, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional n. 14/97, da expressão ‘decorrido o tempo previsto sem oferecimento do parecer, serão os autos remetidos no prazo de cinco dias às respectivas Câmaras Municipais’, contida no art. 68, XII, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional n. 11/96, do termo ‘integrante da classe final da respectiva carreira’, constante no art. 127, § 1º, e pela constitucionalidade dos demais termos do art. 127, § 1º, todos da Constituição do Estado de Sergipe; por fim, em relação à expressão ‘permitida a recondução’, constante do art. 116, § 1º, do mesmo diploma legal sergipano, manifesta-se pela aplicação da interpretação conforme a Constituição, para que seja considerada no sentido de ‘permitida uma recondução’” (fl. 122).

6. A Procuradoria-Geral da República opinou pela procedência dos

ADI 3077 / SE

pedidos:

“Constituição do Estado de Sergipe. Tribunal de Contas. Observância obrigatória, pelos Estados-membros, do sistema de controle de contas previsto na Constituição. Norma constitucional estadual que atribui competência à Assembleia Legislativa para julgar as contas do Poder Legislativo estadual. Violação ao art. 71, inciso II, c/c o art. 75, da CRF/88. Norma constitucional estadual que permite que as contas do Município sejam julgadas sem parecer prévio do Tribunal de Contas, caso este não emita o parecer. Violação ao art. 31, § 2º, da CRF/88.

A expressão ‘permitida a recondução’, constante do art. 116, § 1º, da Constituição do Estado de Sergipe, deve ser interpretada no sentido de que somente seja permitida uma recondução, em conformidade com o art. 128, § 3º, da CRF/88.

O art. 144, § 4º da CRF/88 estabelece, de forma expressa, que as polícias civis são dirigidas por delegados de polícia de carreira, mas não impõe que a escolha tenha de ser realizada dentre integrantes da classe final da carreira.

Parecer pela procedência da ação” (fl. 123).

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c art. 87, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

16/11/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.077 SERGIPE

V O T O

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA):

1. Discute-se na presente ação direta a validade constitucional do art. 47, inc. V; da parte final do inc. XII do art. 68; do § 1º do art. 116; e do art. 127, § 1º, todos da Constituição de Sergipe.

Atendidos os pressupostos formais, conheço da ação e passo à análise das normas impugnadas.

*“Art. 47. É da competência privativa da Assembleia Legislativa:
(...)*

V - julgar as contas do Poder Legislativo apresentadas obrigatoriamente pela Mesa; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14 de 1997)”.

2. No art. 47, inc. V, da Constituição sergipana (alterado pela Emenda Constitucional n. 14/1997), atribui-se à respectiva Assembleia Legislativa competência para *“julgar as contas do Poder Legislativo apresentadas obrigatoriamente pela Mesa”*, usurpando atribuição típica do Tribunal de Contas, preconizada no art. 71, inc. II, da Constituição da República de, exatamente, *“julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta”*.

Lido em conjunto com o art. 75 da Constituição, tem-se que *“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”*.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 849 (DJ

ADI 3077 / SE

23.4.1999), Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, o Plenário deste Supremo Tribunal declarou a inconstitucionalidade de normas análogas, da Constituição de Mato Grosso, nas quais se dispensavam “às contas anuais prestadas pela Mesa da Assembleia Legislativa o mesmo regime jurídico peculiar às contas do Chefe do Poder Executivo”¹, contrariamente ao que predeterminado pela Constituição da República.

Retomando a argumentação do Ministro Celso de Mello quando do deferimento da medida cautelar, o Ministro Sepúlveda Pertence reafirmou, em seu voto condutor, a inafastabilidade da competência dos Tribunais de Contas para julgarem, com força vinculante, as contas dos demais gestores de dinheiro público (excetuados os do Poder Executivo), incluídos os integrantes de órgãos legislativos:

“Os Estados-membros estão sujeitos, em matéria de organização, composição e atribuições fiscalizadoras dos seus Tribunais de Contas, ao modelo jurídico estabelecido pela Constituição da República. Essa subordinação normativa ao padrão federal deriva de cláusula explícita consubstanciada no art. 75, caput, da Carta Política, que assim dispõe, verbis:

‘As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados (...).’

O Supremo Tribunal Federal, tendo presente essa realidade jurídico-normativa, já proclamou, na análise das funções institucionais cometidas a esse importante órgão estatal de controle externo, que

(...)

O regramento dos Tribunais de Contas estaduais, a partir da Constituição de 1988 - inobstante a existência de domínio residual para sua autônoma formulação - é matéria cujo relevo decorre da nova fisionomia assumida pela Federação brasileira e, também, do necessário confronto dessa mesma realidade jurídico-institucional com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, construída ao longo do regime constitucional precedente, proclamava a inteira

1 voto condutor do Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 23.4.1999.

ADI 3077 / SE

submissão dos Estados-membros, no delineamento do seu sistema de controle externo, ao modelo jurídico plasmado na Carta da República. (RTJ 132/1034, rel. Min. CELSO DE MELLO)

(...)

Cuidando-se, porém, das contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos - quaisquer que sejam as unidades administrativas e os Poderes do Estado a que se vinculem -, caberá ao Tribunal de Contas desempenhar função jurídica revestida de um maior relevo, que consiste no exercício de típica atribuição deliberativa.

O art. 71, II, da Carta Política, que se impõe, por norma de extensão (art. 75), à observância compulsória dos Estados-membros, confere ao Tribunal de Contas a prerrogativa de julgar, ainda que em sede administrativa, as contas prestadas pela Mesa Diretora do Órgão Legislativo, inclusive.

Daí, o autorizado magistério de HELY LOPES MEIRELLES ('Direito Administrativo Brasileiro', p. 602, 17ª ed., 1992, Malheiros Editores) que, após destacar a significativa ampliação das atribuições institucionais dos Tribunais de Contas, asseverou que o poder de controle externo por eles exercido expressa-se, fundamentalmente, em funções de caráter técnico-opinativo e, também, de natureza jurisdicional-administrativa.

Nesse contexto - assinala o saudoso publicista - compete ao Tribunal de Contas, com base no art. 71, II, da Carta Federal, proceder ao julgamento das contas, dentre outros, dos administradores e demais gestores que, vinculados aos Poderes Legislativo e Judiciário, sejam responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos.

A norma ora impugnada, ao dispensar às contas anuais prestadas pela Mesa da Assembleia Legislativa o mesmo regime jurídico peculiar às contas do Chefe do Poder Executivo, também atribuindo ao pronunciamento do Tribunal de Contas, no que concerne ao órgão parlamentar, função meramente opinativa, parece ter infringido a regra de competência inscrita no art. 71, II, da Carta Política, que investe essa Corte no poder de julgar as contas, mesmo quando apresentadas pela própria instituição legislativa'.

ADI 3077 / SE

Posto emitidas a título de deliberação do fumus boni juris bastante à decisão cautelar, essas considerações bastam, ao meu ver, para lastrear agora o julgamento definitivo no mesmo sentido.

Não as abalou a defesa das informações: independentemente de saber se se cuida ou não de princípios constitucionais impostos à observância dos constituintes estaduais, conforme a norma geral do art. 25, o art. 75 da Constituição contém preceito específico de aplicação aos Estados-membros, sempre que couber, das normas relativas ao Tribunal de Contas da União, 'à organização, composição e fiscalização aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos e Contas dos Municípios'.

Não procede a frágil alegação de reduzir-se o alcance dessa norma de extensão 'à limitação do número de Conselheiros, conforme determinado no parágrafo único': ao contrário, este, o parágrafo único do art. 75, CF, se afasta do modelo federal imposto no caput, ao dispor que os conselheiros dos Tribunais de Contas locais serão apenas sete, e não nove, como ocorre no da União.

Desse modo, ao invés de delimitar o âmbito normativo do caput do art. 75, CF, o seu parágrafo constitui exceção ao que nele se preceitua.

De resto, no contexto do caput do mesmo art. 75, CF, a inclusão das normas federais relativas à 'fiscalização' nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do TCU, nas quais é clara a distinção entre a do art. 71, I - de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo - e a do art. 71, II - de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis.

A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a

ADI 3077 / SE

aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas.

Por isso - data venia do raciocínio desenvolvido - julgamento liminar no voto vencido do em. Ministro Marco Aurélio, é que não cabe transplantar para a prestação de contas da administração financeira dos demais Poderes o que a Constituição restringiu às do Chefe do Poder Executivo.

Anoto que, em casos similares, nessa linha o Tribunal tem seguidamente decidido, posto que em sede cautelar (ADIn MC 1440-RO, 19.12.94, Celso; ADIn MC 1779-PE, 23.4.98, Galvão, Inf. STF 107): note-se que, na ADIn MC 1440, cit., assim como na ADIn MC 1175, 19.12.94, a divergência parcial dos ems. Ministros Marco Aurélio e Celso de Mello, assim como a minha própria, cingiu-se às contas do próprio Tribunal de Contas, em relação às quais nos pareceu razoável, à primeira vista, a construção que transfere para órgão diverso, o do Poder Legislativo, a competência para julgá-las. É questão que não está em causa.

Certo, no que toca particularmente às contas da administração das casas parlamentares sói afirmar-se a impossibilidade de confiar-se o seu julgamento ao Tribunal de Contas a partir da caracterização deste como órgão auxiliar do Poder legislativo: é aforismo, contudo - salvo no processo de tomada das contas gerais do Presidente da República, que lhe deu origem - que hoje, à vista da Constituição, tem mais tradição do que validade dogmática.

Julgo, assim, procedente a ação e declaro inconstitucional a Emenda Constitucional nº 1, de 10.12.91, à Constituição do Estado de Mato Grosso: é o meu voto” (voto condutor do Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 23.4.1999).

Nesse mesmo sentido, os seguintes precedentes:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Espírito Santo. Alteração da redação de parte dos dispositivos impugnados, eliminando-se as expressões objeto do pedido. Parcial prejudicialidade da ação. Previsão de julgamento das contas anuais do

ADI 3077 / SE

presidente da câmara municipal pela respectiva casa legislativa. Ofensa ao modelo constitucional. Agressão aos arts. 31, § 2º; 71, I e II; e 75 da Lei Fundamental. Conhecimento parcial da ação, a qual, nessa parte, é julgada procedente. 1. Prejudicialidade parcial da ação, em virtude de alteração substancial da redação dos incisos I e II do art. 71 da Constituição do Estado do Espírito Santo, a qual resultou na eliminação das expressões impugnadas. 2. A Constituição Federal foi assente em definir o papel específico do legislativo municipal para julgar, após parecer prévio do tribunal de contas, as contas anuais elaboradas pelo chefe do poder executivo local, sem abrir margem para a ampliação para outros agentes ou órgãos públicos. O art. 29, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, ao alargar a competência de controle externo exercida pelas câmaras municipais para alcançar, além do prefeito, o presidente da câmara municipal, alterou o modelo previsto na Constituição Federal. 3. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente” (ADI n. 1.964, Relator o Ministro Dias Toffoli, Pleno, DJe 9.10.2014).

“A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Precedentes. 4. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88. Precedentes. 5. Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo. Precedentes. 6. A Constituição Federal dispõe que apenas no caso de contratos o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional (art. 71, § 1º, CF/88). 7. Ação julgada procedente” (ADI n. 3.715, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Pleno, DJe 30.10.2014);

ADI 3077 / SE

“DIREITO CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE CONTAS DOS ESTADOS: COMPETÊNCIAS, SEGUNDO O MODELO FEDERAL: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE TEXTOS DE LEGISLAÇÃO ESTADUAL (DE RORAIMA). ALEGAÇÃO DE QUE IMPLICAM VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 71, II, e 75, “CAPUT”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, SUBTRAINDO, AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, COMPETÊNCIAS DECORRENTES DO MODELO FEDERAL: T.C.U. MEDIDA CAUTELAR (ART. 170, § 1º, DO RISTF). 1. Estão suficientemente demonstrados os requisitos da plausibilidade jurídica da ação (“fumus boni iuris”) e do “periculum in mora”. 2. Os precedentes da Corte, referidos na inicial, seja na concessão de medidas cautelares (uma delas sobre textos legislativos de Roraima - ADI nº 1.140), seja em julgamentos de mérito, tornam bem clara a conclusão, nesse sentido. 3. Medida Cautelar deferida, para se suspender, até julgamento final, a eficácia das expressões “Assembleia Legislativa, Câmaras Municipais, Tribunal de Justiça e Ministério Público Estadual”, constantes do artigo 1º, inciso II, e “Assembleia Legislativa, Câmaras Municipais, Tribunal de Justiça e Ministério Público Estadual e entidades constantes das alíneas “a” e “b” inciso I do Art. 1º desta Lei”, constantes do art. 38, “caput”, ambos da Lei Complementar nº 06, de 06.06.1994, do Estado de Roraima, na redação dada pela Lei Complementar nº 12, de 11.09.1995, do mesmo Estado, bem como - da alínea “a” do inc. II do art. 1º, e da expressão “e entidades constantes da alínea “a” inciso II do art. 1º desta Lei”, constante do art. 38, ambos da Lei Complementar nº 06/94, em sua redação original.” (ADI n. 2.633 MC, Relator o Ministro Sydney Sanches, Pleno, DJ 21.2.2003);

“CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. INCISOS VI E VII DO ARTIGO 14 E AS EXPRESSÕES “E DAS MESAS DIRETORA DAS CÂMARAS MUNICIPAIS” E “E A MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL”, CONTIDAS, RESPECTIVAMENTE, NO INCISO III DO § 1.º E NO § 2.º,

ADI 3077 / SE

AMBOS DO ARTIGO 86. Disposições que, na conformidade da orientação assentada na jurisprudência do STF, ao atribuírem competência exclusiva à Assembleia Legislativa para julgar as contas do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas, do Tribunal de Justiça e das Mesas Diretoras das Câmaras Municipais, entram em choque com a norma contida no inciso I do artigo 71 da Constituição Federal. Procedência da ação” (ADI n. 1.779, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Pleno, DJ 14.9.2001);

3. O inc. V do art. 47 da Constituição sergipana contraria as disposições do art. 71, inc. II, c/c o art. 75 da Constituição da República.

“Art. 68. A Assembleia Legislativa exercerá o controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

(...)

XII - apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais, emitindo parecer prévio que deverá ser elaborado em cento e oitenta dias a contar do seu recebimento, independente de diligências e notificações. Decorrido o tempo previsto sem oferecimento do parecer, serão os autos remetidos no prazo de cinco dias às respectivas Câmaras Municipais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 11 de 1996)”.

4. Impugna-se, no ponto, a expressão final contida no inc. XII segundo a qual, *“decorrido o tempo previsto sem oferecimento do parecer, serão os autos remetidos no prazo de cinco dias às respectivas Câmaras Municipais”.*

Como alegado pela Autora e ratificado pela Advocacia-Geral da União, a norma (alterada pela Emenda Constitucional n. 11/1996) *“autoriza às Câmaras Municipais apreciarem as contas anuais emitidas pelos respectivos Prefeitos, independentemente de parecer do Tribunal de Contas, caso este não as emita dentro de 180 (cento e oitenta) dias do recebimento das mesmas, violando, desse modo, a supramencionada regra da Magna Carta”* (fl. 117).

No art. 31, § 2º, da Constituição da República se estabelece:

ADI 3077 / SE

“Art. 31 - A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

(...)

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 261, Relator o Ministro Gilmar Mendes (DJ 28.2.2003), o Plenário deste Supremo Tribunal decidiu, à unanimidade, pela impossibilidade de se prescindir, ainda que por força da Constituição estadual, do parecer prévio sobre as contas de Chefe do Poder Executivo, a ser emitido pelo respectivo Tribunal de Contas:

“Resta evidente que, nos termos do § 3º do art. 113 da Constituição de Santa Catarina, as contas do município poderão ser julgadas sem parecer prévio do Tribunal de Contas caso este não emita parecer até o último dia do exercício financeiro.

A Constituição Federal estabelece as seguintes disposições sobre o tema:

‘Art. 31 A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

.....’

Ainda que se pretenda prestigiar a iniciativa criadora do constituinte estadual, não parece haver dúvida de que, ao dispensar o parecer do Tribunal de Contas, na espécie, alterou-se, significativamente, o sistema de controle previsto na Carta Magna.

Nesses termos, o meu voto é pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade” (ADI n. 261, Relator o Ministro

ADI 3077 / SE

Gilmar Mendes, Pleno, DJ 28.2.2003).

Nesses casos, como bem asseverou o Ministro Marco Aurélio ao acompanhar o Ministro Relator, o parecer opinativo *“só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, o que confere a ele uma envergadura maior”*.

Também para José Afonso da Silva:

“O parecer prévio que o prefeito tem que prestar anualmente à Câmara Municipal, referido no § 2º, emitido pelo órgão de contas competente, segundo se viu nos comentários supra, não tem apenas o valor de uma opinião que pode ser aceita ou não. Não é, pois, um parecer no sentido técnico de opinião abalizada, mas não-impositiva. Ao contrário, ele vale e tem a eficácia de uma decisão impositiva. Sua eficácia pode, porém, ser desfeitas se dois terços dos membros da Câmara Municipal votarem contra ele. Só assim, não prevalecerá” (SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2009, 5ª ed., p. 317).

5. A norma local não poderia excepcionar o que a Constituição da República não excepcionou, indo de encontro ao princípio da simetria expressamente previsto em seu art. 75, no concernente às competências precípua dos Tribunais de Contas Estaduais.

“Art. 116. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º O Ministério Público tem por chefe o Procurador Geral de Justiça, nomeado pelo Governador do Estado dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, indicados em lista tríplice organizada pelo Colégio de Procuradores de Justiça, para um mandato de dois anos, permitida a recondução” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1999 e Recurso S.T.F. Nº 223037).

ADI 3077 / SE

6. O questionamento alcança tão somente a indefinição observada na norma estadual quanto ao número de reconduções ao cargo a que estaria apto o mesmo Procurador-Geral de Justiça.

O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou sobre a matéria, também à luz do princípio da simetria, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.622, Redator para o acórdão o Ministro Cezar Peluso:

“No que tange à permissão de recondução ao cargo, sem limite de mandatos, evidencia-se contraste virtual entre o disposto no art. 128, § 3º, da Constituição da República, e no caput do art. 99 da Constituição Estadual. Enquanto aquela, disciplinando o procedimento de escolha do Procurador-Geral de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, lhe autoriza apenas ‘uma recondução’, a Constituição do Estado de Rondônia usa a expressão ‘permitida a recondução’, cuja ambiguidade pode dar margem a equivocada interpretação de que mais de uma seria lícita.

Justifica-se, pois, a respeito, interpretação que, sem invalidar a norma, conforme o alcance do art. 99, caput, à Constituição Federal, no sentido de que é permitida uma única recondução.

(...)

5. Diante do exposto, julgo parcialmente procedente a ação, para:

a) afirmar prejudicado o pedido de declaração de inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 99 da Constituição Estadual de Rondônia;

b) conferir interpretação conforme a Constituição Federal à expressão “permitida a recondução”, a qual, constante do caput do mesmo artigo, deve ser entendida como “permitida uma recondução”;
e

c) conferir interpretação conforme a Constituição Federal ao art. 100, inc. II, alínea “f”, da Constituição do Estado de Rondônia, para lhe excluir interpretação que vede o exercício de cargos de confiança próprios da administração superior do Ministério Público Estadual aos seus membros’ (voto condutor do Ministro Cezar Peluso na

ADI 3077 / SE

ADI n. 2.622, Pleno, DJe 16.2.2012).

Naquela assentada, acompanhei o Ministro Cezar Peluso para conferir interpretação conforme a Constituição da República à expressão *“‘permitida a recondução’, a qual, constante do caput do mesmo artigo, deve ser entendida como ‘permitida uma recondução’”*.

7. Na espécie, a impugnação do § 1º do art. 116 da Constituição sergipana é idêntica, impondo-se idêntica solução.

“Art. 127. A Polícia Civil, a quem incumbe exercer as funções de polícia judiciária e promover a apuração das infrações penais, exceto as militares, será dirigida por delegados de polícia de carreira, cujo ingresso se fará mediante concurso público de provas e títulos, observada, nas nomeações, a ordem de classificação.”

§ 1º A Superintendência da Polícia Civil será exercida, privativamente, por delegado de polícia, integrante da classe final da respectiva carreira, nomeado, em comissão, pelo Governador do Estado” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18 de 1999).

8. Finalmente, a Autora suscita a inconstitucionalidade formal do § 1º do art. 127 da Constituição de Sergipe sob a alegação de que teria havido usurpação de competência privativa do Governador do Estado, para a iniciativa de leis afetas *“à organização administrativa e dos serviços públicos”* (fl. 7) e a limitação indevida de sua prerrogativa na livre escolha de superintendente da Polícia Civil.

No art. 144, § 4º, da Constituição da República se dispõe:

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de

ADI 3077 / SE

polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”.

Essa matéria foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.038, Relator o Ministro Marco Aurélio, ao examinar norma análoga da Constituição de Santa Catarina:

“Contra o preceito originário versado no artigo 106, § 1º, da Constituição do Estado de Santa Catarina foi formalizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 952/SC, relator ministro Sydney Sanches, cujo pedido de medida acauteladora acabou julgado improcedente. Posteriormente, ante a modificação do texto atacado, promovida por meio da Emenda Constitucional estadual nº 18, de 1999, o relator assentou prejudicado o exame final, decisão publicada em 8 de maio de 2002.

O requerente questiona a constitucionalidade da redação imprimida ao dispositivo pela mencionada emenda constitucional bem como, sucessivamente, retoma a impugnação à validade do texto primitivo.

Sob o ângulo do vício formal, no que, por meio de emenda, teria sido disciplinada matéria cujo projeto de lei está reservado ao Executivo, observem a peculiaridade do caso. A Constituição do Estado de Santa Catarina, mediante texto originário, versou a chefia da Polícia Civil. Ao fazê-lo, adotou, de início, o que previsto no artigo 144, § 4º, da Carta Federal:

Art. 144.

[...]

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

[...]

Então, dispôs a Carta estadual que o Chefe da Polícia Civil, nomeado pelo Governador do Estado, seria escolhido entre delegados de final de carreira. Eis o preceito:

Art. 106. [...]

[...]

ADI 3077 / SE

§ 1º O chefe de Polícia Civil, nomeado pelo Governador do Estado, será escolhido dentre delegados de final de carreira.

[...]

Pois bem, se é certo que o Legislativo não pode disciplinar, em emenda constitucional, matéria em relação à qual a iniciativa de lei caiba ao Executivo, a premissa não prevalece em se tratando de tema próprio à regência constitucional como é, por simetria, o caso da escolha da chefia da Polícia Civil. Vale frisar que a emenda constitucional subsequente – de nº 18/99 – alterou a redação do § 1º do artigo 106, suprimindo a menção a delegados de final de carreira. O preceito ficou com a seguinte redação:

Art. 106. [...]

[...]

§ 1º O chefe da Polícia Civil, nomeado pelo Governador do Estado, será escolhido entre os delegados de polícia.

Em síntese, a situação concreta, considerado o parâmetro da Carta Federal, a simetria, viabiliza a disciplina mediante emenda constitucional. Não procede, assim, a articulação de vício formal.

No tocante ao vício material, incumbe emprestar ao § 1º do artigo 106 da Constituição do Estado de Santa Catarina interpretação conforme à Carta da República. Nele há alusão à escolha entre delegados de polícia, sem referência à carreira. Então, assento que se mostra inconstitucional nomear, para a chefia da Polícia Civil, delegado que não integre a respectiva carreira, ou seja, que nela não tenha ingressado por meio de concurso público.

É como voto na espécie” (voto condutor do Ministro Marco Aurélio na ADI n. 3.038, Pleno, DJe 12.2.2015).

Naquela assentada acompanhei o Relator para igualmente reafirmar a exigência de simetria entre os critérios da Constituição da República e das Constituições estaduais para a nomeação de chefes da Polícia Civil.

Ao § 1º do art. 116 não cumpria, portanto, circunscrever o exercício da superintendência da Polícia Civil aos delegados ou delegadas em final de carreira, mas, e tão somente, àqueles da carreira independentemente de sua progressão.

ADI 3077 / SE

Na espécie essa limitação vinha prevista desde a norma originária do § 1º do art. 127 da Constituição sergipana. Na Emenda Constitucional n. 18/1999 modificou-se a norma alterando apenas a palavra “preferencialmente” por “privativamente”, tornado-a, portanto, mais fidedigna ao comando do art. 144, § 4º, da Constituição da República:

Norma originária:

*“Art. 127. A Polícia Civil, a quem incumbe exercer as funções de polícia judiciária e promover a apuração das infrações penais, exceto as militares, será dirigida por delegados de polícia de carreira, cujo ingresso se fará mediante concurso público de provas e títulos, observada, nas nomeações, a ordem de classificação.
§ 1º A Superintendência da Polícia Civil será exercida, preferencialmente, por delegado de polícia, integrante da classe final da respectiva carreira, nomeado, em comissão, pelo Governador do Estado”.*

Norma alterada pela Emenda Constitucional n. 18 de 1999:

*“.....
§ 1º A Superintendência da Polícia Civil será exercida, privativamente, por delegado de polícia, integrante da classe final da respectiva carreira, nomeado, em comissão, pelo Governador do Estado”.*

Como ocorrido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.038, “a situação concreta, considerado o parâmetro da Carta Federal, a simetria, viabiliza a disciplina mediante emenda constitucional. Não procede, assim, a articulação de vício formal”.

9. Do mesmo modo resolve-se a controvérsia pela interpretação conforme ao art. 144, § 4º, da Constituição da República, do § 1º do art. 116 da Constituição de Sergipe, para circunscrever a escolha do Superintendente da Polícia Civil, pelo Governador do Estado, aos delegados ou delegadas de carreira, independentemente do nível de sua

ADI 3077 / SE

progressão funcional.

10. Pelo exposto, julgo **parcialmente procedente** a presente ação direta para

a) declarar a inconstitucionalidade do art. 47, inc. V, e da expressão “*decorrido o tempo previsto sem oferecimento do parecer, serão os autos remetidos no prazo de cinco dias às respectivas Câmaras Municipais*”, contida na parte final do inc. XII do art. 68, ambos da Constituição de Sergipe;

b) dar interpretação conforme à Constituição da República à expressão “*permitida a recondução*”, constante do § 1º do art. 116, para ser entendida como “*permitida uma recondução*”;

c) dar interpretação ao § 1º do art. 127 da Constituição de Sergipe, conforme o art. 144, § 4º, da Constituição da República para circunscrever a escolha do Superintendente da Polícia Civil, pelo Governador do Estado, a delegados ou delegadas de polícia da carreira, independentemente do estágio de sua progressão funcional.

É o meu voto.

16/11/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.077 SERGIPE

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhora Presidente, cumprimentando Vossa Excelência pelo voto sempre acutíssimo, verifico que, nos diversos pontos, a análise que resultou do exame que fiz coincide substancialmente com o voto que Vossa Excelência acaba de apresentar e que me permito, apenas, retomar pontualmente para verificar se bem apreendi.

Em relação ao artigo 47, inciso V, da Constituição estadual, que remetia ao julgamento das contas dos Poderes Legislativos, como competência privativa da Assembleia, Vossa Excelência está declarando inconstitucional, por violação dos artigos 71 e 75 da Constituição.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) - É porque, no caso da Constituição sergipana, se o Tribunal de Contas não emitisse num prazo, abria-se mão do parecer do Tribunal de Contas. O que, na esteira da nossa jurisprudência, não se contém.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Ou seja, há prazo para o Tribunal de Contas e não há prazo para o Legislativo.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) - Sim.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - O que é uma assimetria, quando menos criticada. Acompanho Vossa Excelência. No que diz respeito...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) - À possibilidade de recondução do Procurador-Geral de Justiça...

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Para a recondução, Vossa Excelência está propondo a interpretação conforme ao que está escrito no artigo 116, § 1º: "permitida a recondução". Vossa Excelência está propondo que se interprete uma recondução, coerente com o que aqui tem sido decidido.

ADI 3077 / SE

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) - Decidido, exatamente.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Acompanhamento também Vossa Excelência.

E, no que diz respeito ao § 1º do artigo 127, que trata da chefia da Polícia Civil, o dispositivo da Constituição estadual permite que haja escolha...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) - Do governador.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Do governador, por delegado de polícia integrante da classe final.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) - Sim.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Aqui, Vossa Excelência está, na verdade, retirando esse texto para manter o que está assentado na Constituição, que o Governador pode escolher dentre os delegados de carreira.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) - E na esteira do que nós decidimos na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.038, relatada pelo Ministro Marco Aurélio, que era exatamente a mesma situação.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Só aqui, se Vossa Excelência me permite pontuar, até para eventualmente calibrar a percepção que tive, o julgamento que eu colhi na Ação Direta da Inconstitucionalidade 3.062, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, de 09/09/2010, assentou-se:

"2. Nomeação de Chefe de Polícia. Exigência de que o indicado seja não só delegado de carreira – como determinado pela Constituição Federal – como também que esteja na classe mais elevada. 3. Inexistência de vício de iniciativa. 4. Revisão jurisprudencial, em prol do princípio federativo, conforme ao art. 24, XVI, da Constituição Federal. 5. Possibilidade de os Estados disciplinarem os critérios de acesso ao cargo de confiança, desde que respeitado o mínimo constitucional."

ADI 3077 / SE

Ou seja, percebo que aqui se conjugou o respeito ao princípio federativo e o respeito ao mínimo constitucional. Como a Constituição se refere a delegados em geral, abriu-se horizonte para que o Estado-membro dissesse: "dentre os delegados em geral" - que é o mínimo constitucional -, "aqui, neste Estado, iremos fixar que sejam os delegados na etapa final da respectiva carreira". Aqui, Vossa Excelência está tomando o caminho de entender que o mínimo constitucional é vinculativo - se é que eu bem entendi.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Ministro Fachin, eu ouvi e concordo com Vossa Excelência. Eu já votei assim também. Existe um precedente do Ministro Gilmar de que a legislação estadual pode estabelecer um requisito a mais. Porém, aqui, eu acompanharia a Presidente, porque vislumbro um vício de iniciativa. Nós dissemos que dependia de iniciativa do Executivo, e, aqui, por via da emenda, se contornou essa iniciativa prática que o Supremo não aceita.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Quicá, por isso, Senhora Presidente, Vossa Excelência citou. É mais novo do que esse que acabo de mencionar. Por essa circunstância, eu compreendo que...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) - No caso do Ministro Gilmar, a questão não era apenas o objeto, mas também a forma.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Então, feitos esses esclarecimentos e peço escusas de tratar ponto a ponto, mas são diversos aspectos, tenho a honra de acompanhar integralmente Vossa Excelência, com o resultado que dá parcial procedência à ação direta de inconstitucionalidade.

Acompanho Vossa Excelência.

16/11/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.077 SERGIPE

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMAS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS. ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARA JULGAR AS CONTAS DO PODER LEGISLATIVO. JULGAMENTO DE CONTAS DE PREFEITOS POR CÂMARAS MUNICIPAIS SEM PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. PREVISÃO DE RECONDUÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA SEM LIMITAÇÃO. ESCOLHA DO DELEGADO-CHEFE DA POLÍCIA CIVIL. PRECEDENTES.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que são inconstitucionais normas estaduais que atribuem competência exclusiva à Assembleia Legislativa para julgar as contas do Poder Legislativo, subtraindo do Tribunal de Contas estadual a competência prevista no art. 71, II, cuja observância é obrigatória, por força do art. 75, *caput*, da Constituição Federal. Nesse sentido: ADI 1.779, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. em 01.08.2001, DJ 14.09.2001.

2. Consoante jurisprudência desta Corte, não é dada ao constituinte estadual a permissão para atribuir as casas legislativas municipais a faculdade de julgar às contas de Prefeitos sem o parecer prévio emitido pelo órgão de contas. Isto porque a Constituição Federal exige, em seu art. 31 e parágrafos, que a análise das contas anuais de Prefeitos seja feita mediante parecer prévio do Tribunal de Contas correspondente, só deixando de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, conforme o disposto em seu § 2º. Nesse sentido: ADI 261, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 14.11.2002, DJ 28.02.2003.

3. Às normas de Constituições estaduais que, diferentemente do previsto no art. 128, § 3º, da Constituição Federal, não definam que a recondução do Procurador-Geral de

ADI 3077 / SE

Justiça só pode ocorrer por uma única vez, deve ser dada interpretação conforme à Constituição para que assim sejam interpretadas. Nesse sentido: ADI 2.622, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 10.11.2011, DJ 16.02.2012.

4. Não é materialmente inconstitucional a exigência de que o Chefe da Polícia Civil seja delegado de carreira da classe mais elevada, conforme nova orientação do STF. Todavia, a instituição de requisitos para a nomeação do Delegado-Chefe da Polícia Civil é matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo (CRFB/1988, art. 61, § 1º, II, *c e e*). Nesse sentido: ADI 5.075, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. em 19.08.2015, DJ 08.09.2015.

5. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente

1. A inicial traz a esta Corte quatro questões constitucionais: (i) saber se o constituinte estadual pode atribuir competência à Assembleia Legislativa para julgar as contas do Poder Legislativo; (ii) saber se a Câmara Municipal pode julgar as contas do Prefeito sem parecer prévio do Tribunal de Contas Estadual; (iii) saber se o Procurador-Geral de Justiça dos Estados pode ser reconduzido ao cargo sem limite de reinvestidura; e, por fim, (iv) saber se o Poder Legislativo tem iniciativa para dispor acerca de nomeação de delegado de polícia para ocupar a Superintendência da Polícia Civil do Estado, dispondo que o Governador só poderá nomear *integrante da classe final da respectiva carreira*. A seguir, cada uma dessas questões é analisada separadamente.

2. Esta Corte já foi chamada a responder à **primeira questão** posta nos autos, qual seja, saber se o constituinte estadual pode atribuir competência à Assembleia Legislativa para julgar as contas do Poder Legislativo. Na ADI 1.779, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, o Tribunal declarou inconstitucional norma da Constituição de Pernambuco que também atribuía competência à Assembleia Legislativa local para

ADI 3077 / SE

“julgar as contas do Poder Legislativo apresentadas obrigatoriamente pela Mesa”. O julgado recebeu a seguinte ementa:

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. INCISOS VI E VII DO ARTIGO 14 E AS EXPRESSÕES "E DAS MESAS DIRETORA DAS CÂMARAS MUNICIPAIS" E "E A MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL", CONTIDAS, RESPECTIVAMENTE, NO INCISO III DO § 1.º E NO § 2.º, AMBOS DO ARTIGO 86. Disposições que, na conformidade da orientação assentada na jurisprudência do STF, ao atribuírem competência exclusiva à Assembléia Legislativa para julgar as contas do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas, do Tribunal de Justiça e das Mesas Diretoras das Câmaras Municipais, entram em choque com a norma contida no inciso I do artigo 71 da Constituição Federal. Procedência da ação. (ADI 1.779, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. em 01.08.2001, DJ 14.09.2001)

3. Portanto, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que os Estados-membros devem observar e se sujeitar ao modelo adotado pela Constituição Federal, que atribui ao Tribunal de Contas competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, aí incluídas as contas do Poder Legislativo, consoante o disposto no art. 71, II. Assim, não poderia também o legislador sergipano atribuir à Assembleia Legislativa o controle externo de forma diametralmente oposta ao modelo estabelecido pela Constituição Federal, transferindo a competência do Tribunal de Contas à Casa Legislativa Estadual. Portanto, o art. 45, V, da Constituição do Estado de Sergipe, ao subtrair do Tribunal de Contas estadual a competência para julgar as contas do Poder Legislativo, viola não apenas o art. 71, II, mas também o previsto no art. 75, *caput*, já que esta última norma exige observância compulsória do modelo estabelecido na Constituição pelos Estados-membros quanto aos Tribunais de Contas. Nesse sentido: ADI 849 (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 11.02.1999, DJ 23.04.1999) e 2.633-MC (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14.11.2002, DJ 21.02.2003).

ADI 3077 / SE

4. A **segunda questão** objeto da presente ação diz respeito à possibilidade de as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais serem encaminhadas para as respectivas Câmaras Municipais sem o prévio parecer do Tribunal de Contas, após transcorrido prazo determinado pelo constituinte estadual. Esta Corte também já julgou a questão. Na ADI 261, esteve em discussão norma da Constituição de Santa Catarina que permitia que as contas dos municípios fossem julgadas sem parecer prévio do Tribunal de Contas Estadual. A Corte, à unanimidade, declarou a norma inconstitucional, em julgado que recebeu a seguinte ementa:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. **Parágrafo 3º do art. 113 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que permite que as contas do município sejam julgadas sem parecer prévio do Tribunal de Contas caso este não emita parecer até o último dia do exercício financeiro.** 3. **Violação ao art. 31 e seus parágrafos da Constituição Federal.** 4. **Inobservância do sistema de controle de contas previsto na Constituição Federal.** 5. Procedência da ação. (ADI 261, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 14.11.2002, DJ 28.02.2003) (Grifou-se)

5. Assim, não é dada ao constituinte estadual a permissão para atribuir às casas legislativas municipais a faculdade de julgar as contas de Prefeitos sem o parecer prévio emitido pelo correspondente e competente órgão de contas. Por essa razão, é inconstitucional o art. 68, XII, da Constituição do Estado do Sergipe. Isto porque a Constituição Federal exige, em seu art. 31 e parágrafos, que a análise das contas anuais de prefeitos seja feita mediante parecer prévio do Tribunal de Contas correspondente, só deixando de prevalecer aquele parecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, conforme o disposto em seu § 2º.

6. A **terceira questão** que se coloca é a de saber se o

ADI 3077 / SE

Procurador-Geral de Justiça dos Estados pode ser reconduzido ao cargo sem limite de reinvestidura. É que o recorrente subscreve a tese de que o uso da expressão “permitida a recondução” prevista no art. 116, § 1º, da Constituição de Sergipe, deixaria a entender que estaria permitida mais de uma reinvestidura, contrariando o previsto no art. 128, § 3º, da Constituição Federal, que a limita à apenas *uma*.

7. Também não é a primeira vez que esta Corte é convocada a se manifestar sobre a questão. Na ADI 2.622, o Tribunal declarou inconstitucional dispositivos da Constituição do Estado de Rondônia que usava a mesma expressão cuja ambiguidade dava margem à equivocada interpretação de que seria legítima mais de uma reinvestidura naquele cargo. Naquela ação, a Corte deu interpretação conforme à Constituição ao dispositivo impugnado, para fixar o entendimento de que somente seria permitida uma única recondução ao cargo de Procurador-Geral de Justiça. Confira-se a ementa:

1. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 99, caput e §§ 1º e 2º, da Constituição do Estado de Rondônia, com a redação da EC 20/2001. Servidor público. Ministério Público. Eleição do procurador-geral da justiça. **Previsão de recondução sem limitação no caput. Inadmissibilidade. Afronta ao art. 128, § 3º, da CR, que autoriza uma só recondução. Interpretação conforme da norma impugnada.** Pedido julgado procedente para esse fim. Prejuízo do pedido quanto aos §§ 1º e 2º, revogados pela EC 49/2006. Se norma de constituição estadual, ao prever recondução ao cargo de procurador-geral do Ministério Público, não a limita, deve ser interpretada como permissão para uma única recondução. 2. Art. 100, inc. II, alínea “f”, da mesma Constituição. Membros do Ministério Público. Proibição para ocupar qualquer cargo a título demissível ad nutum. Inadmissibilidade. Impossibilidade de alcançar cargos da administração da própria instituição. Interpretação conforme para esse fim. Ação julgada, em parte, procedente. Precedente. Não pode norma de Constituição estadual proibir nomeação de

ADI 3077 / SE

membro do Ministério Público para cargo de confiança que integre a administração da própria instituição. (ADI 2.622, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 10.11.2011, DJ 16.02.2012)

8. Assim, embora não seja completamente inconstitucional, o previsto no art. 116, § 1º, da Constituição de Sergipe, deve ser interpretado no sentido de que a recondução só pode se dar uma única vez. Somente assim, tal dispositivo pode ser considerado constitucional. Portanto, interpretando tal norma conforme à Constituição, não é possível o entendimento segundo o qual o Procurador-Geral de Justiça possa ser reconduzido ao cargo sem limitação.

9. Por fim, resta a questão de saber se o Poder Legislativo tem iniciativa para dispor acerca de nomeação de delegado de polícia para ocupar a Superintendência da Polícia Civil do Estado, dispondo que o Governador só poderá nomear *integrante da classe final da respectiva carreira*.

10. Essa questão também já foi decidida por esta Corte quando, em 2015, analisou a constitucionalidade do *caput* do artigo 146 da Constituição do Estado de Rondônia, na parte que exigia que a direção da Polícia Civil rondoniense fosse atribuída, pelo Governador, à delegado de polícia de carreira “da classe mais elevada”. Isso se deu nos autos da ADI 5.075, de minha relatoria. Na ocasião, o Tribunal, à unanimidade, reconheceu não haver inconstitucionalidade material quanto à exigência de que o Chefe da Polícia Civil seja delegado de carreira da classe mais elevada, seguindo precedente firmado na ADI 3.062, (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 09.09.2010, DJ 12.04.2011). Entretanto, entendeu a Corte que a instituição de requisitos para a nomeação do Delegado-Chefe da Polícia Civil é matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo (CRFB/1988, art. 61, § 1º, II, *c e e*), e, por essa razão, declarou a inconstitucionalidade formal da norma. Confira-se a ementa recebida:

ADI 3077 / SE

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL. ESCOLHA DO DELEGADO-CHEFE DA POLÍCIA CIVIL. VÍCIO DE INICIATIVA.

1. Não é materialmente inconstitucional a exigência de que o Chefe da Polícia Civil seja delegado de carreira da classe mais elevada, conforme nova orientação do STF. Precedente: ADI 3.062, Rel. Min. Gilmar Mendes.

2. Todavia, a instituição de requisitos para a nomeação do Delegado- Chefe da Polícia Civil é matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo (CRFB/1988, art. 61, § 1º, II, *c e e*), e, desta forma, não pode ser tratada por Emenda Constitucional de iniciativa parlamentar. Precedentes.

3. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da EC no 86/2013, do Estado de Rondônia, por vício de iniciativa.

(ADI 5.075, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. em 19.08.2015, DJ 08.09.2015)

11. Portanto, do ponto de vista material, nada obstante o entendimento que prevaleceu nesta corte no passado (ADI 132, Rel. Sepúlveda Pertence, j. em 30.04.2003, DJ 30.05.2003), a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evoluiu para reconhecer um espaço de autonomia federativa aos Estados-membros na matéria. Isto é: respeitados os limites impostos no art. 144, § 4º, da Constituição Federal – notadamente a necessidade de que se trate de delegado de polícia de carreira –, os Estados podem instituir outros requisitos razoáveis para a nomeação do Delegado-Chefe da Polícia Civil, no que se inclui a exigência de que se trate de delegado da classe mais elevada.

12. Já quanto à inconstitucionalidade formal, tem razão o requerente. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é tranquila no sentido de que o regime jurídico dos servidores do Executivo só pode ser disciplinado por normas de iniciativa do Chefe do respectivo Poder, por aplicação do art. 61, § 1º, *c e e*, da Constituição da República, o que se

ADI 3077 / SE

aplica mesmo a normas da Constituição Estadual. Nesse sentido, vejamos, exemplificativamente: ADI 3930, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 16.09.2009, DJ 23.10.2009; ADI 4154, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 26.05.2010, DJ 18.06.2010; ADI 3644, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 04.03.2009, DJ 12.06.2009; ADI 3777, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 19.11.2014, DJ 09.02.2015; ADI 3.627, Rel. Min. Teori Zavascki, j. em 06.11.2014, DJ 28.11.2014.

13. No caso em questão, tal como ocorreu naquele envolvendo a Constituição de Rondônia (ADI 5.075, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. em 19.08.2015, DJ 08.09.2015), a Assembleia Legislativa editou uma Emenda Constitucional (EC nº 18/1999) restringindo as possibilidades de o Governador do Estado escolher o Delegado-Chefe da Polícia Civil, a ele subordinado (art. 144, § 6º, da Constituição da República), sem qualquer participação do Chefe do Poder Executivo no processo legislativo.

14. Diante do exposto, manifesto-me no sentido de julgar parcialmente procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade material do art. 47, V, e 68, XII, ambos da Constituição do Estado de Sergipe; a inconstitucionalidade formal do art. 127, § 1º, da Constituição do mesmo Estado; e para dar interpretação conforme a Constituição ao art. 116, § 1º, da mesma Constituição, no sentido de que deve ser interpretado como conferindo permissão para uma única recondução para o cargo de Procurador-Geral de Justiça.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.077

PROCED. : SERGIPE

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, Ministra Cármen Lúcia (Presidente), julgou parcialmente procedente o pedido formulado para: a) declarar a inconstitucionalidade do artigo 47, inciso V, e da expressão "decorrido o tempo previsto sem oferecimento do parecer, serão os autos remetidos no prazo de cinco dias às respectivas Câmaras Municipais", contida na parte final do inciso XII do artigo 68, ambos da Constituição de Sergipe; b) dar interpretação conforme à Constituição da República à expressão "permitida a recondução", constante do § 1º do artigo 116, para ser entendida como "permitida uma recondução"; c) dar interpretação ao § 1º do artigo 127 da Constituição de Sergipe, conforme o artigo 144, § 4º, da Constituição da República, para circunscrever a escolha do Superintendente da Polícia Civil, pelo Governador do Estado, a delegados ou delegadas de polícia da carreira, independentemente do estágio de sua progressão funcional. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 16.11.2016.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin.

Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário