

04/09/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.964 ESPÍRITO SANTO

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

EMENTA

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 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.

ACÓRDÃO

ADI 1964 / ES

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos e nos termos do voto do Relator, em julgar parcialmente prejudicada a ação direta e, na parte de que conhecem julgá-la procedente.

Brasília, 4 de setembro de 2014.

MINISTRO DIAS TOFFOLI

Relator

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.964 ESPÍRITO SANTO

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República em face das expressões “*e o Presidente da Câmara*”, “*e pela Mesa da Assembleia Legislativa*” e “*e Mesas das Câmaras Municipais*” contidas, respectivamente, no art. 29, § 2º, e nos incisos I e II do art. 71 da Constituição do Estado do Espírito Santo. É o teor dos dispositivos:

“Art. 29 A fiscalização financeira e orçamentária do Município será exercida pela Câmara Municipal mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

(...)

§ 2º - O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas que o Prefeito **e o Presidente da Câmara** devem, anualmente, prestar, somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”.

“Art. 71 O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado **e pela Mesa da Assembleia Legislativa**, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento;

II- emitir parecer prévio sobre as contas que os Prefeitos **e Mesas das Câmaras Municipais** devem prestar, anualmente, em até doze meses a contar do seu recebimento;”.

ADI 1.964 / ES

O requerente sustenta que a competência fiscalizatória dos Tribunais de Contas dos Estados deve guardar observância ao modelo federal aplicado ao Tribunal de Contas da União, previsto no art. 75 da Carta Magna, ao qual incumbe a apreciação das contas de todos os administradores públicos, à exceção do Presidente da República, cuja prestação de contas anuais deve ser examinada pelo Congresso Nacional, mediante parecer prévio emitido pela Corte de Contas.

A liminar foi deferida em acórdão assim ementado:

“EMENTA: Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas das Mesas das Câmaras Municipais - compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo local (CF, art. 31, § 2º): precedente (ADIn 849, 11.2.99, Pertence): suspensão cautelar parcial dos arts. 29, § 2º e 71, I e II, da Constituição do Estado do Espírito Santo” (ADI 1.964/ES-MC, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, DJ de 7/5/99).

A Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo prestou informações (fls. 53/59), nas quais defendeu a constitucionalidade das disposições, em suma, pela sua conformação aos limites do poder constituinte derivado decorrente.

A Advocacia-Geral da União apresentou manifestação no sentido da improcedência da ação, por entender incluída a matéria na competência residual delegada aos Estados-membros (fls. 62/71).

Por sua vez, a Procuradoria-Geral da República opinou pela procedência do pedido, pelos fundamentos contidos no julgamento da medida cautelar (fls. 73/75).

Ao final, a Casa Legislativa capixaba, em ofício de fevereiro de 2010, noticiou a permanência em vigor das expressões questionadas, com sua eficácia suspensa por decisão deste Tribunal.

ADI 1.964 / ES

É o relatório.

Distribuem-se cópias aos Senhores Ministros (art. 9º da Lei nº 9.868/99 e art. 172 do RISTF).

04/09/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.964 ESPÍRITO SANTO

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

De início, incumbe firmar a prejudicialidade parcial da ação, haja vista a 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 ora impugnadas. Confira-se:

Redação originária:

“Art. 71 O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado **e pela Mesa da Assembléia Legislativa**, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento;

II- emitir parecer prévio sobre as contas que os Prefeitos **e Mesas das Câmaras Municipais** devem prestar, anualmente, em até doze meses a contar do seu recebimento”.

Redação após alteração:

“Art. 71 O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento; (Redação dada pela EC nº 63, de 30.11.2009).

II - emitir parecer prévio sobre as contas dos Prefeitos, em até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento, e **julgar as contas** do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e **das**

ADI 1964 / ES

Mesas da Assembléia Legislativa e das Câmaras Municipais, em até dezoito meses, a contar dos seus recebimentos” (Redação dada pela EC nº 74, de 30/11/11).

A retirada do ordenamento jurídico dos dispositivos ou expressões atacadas gera a prejudicialidade parcial do pedido de declaração de inconstitucionalidade, obstando o exercício do controle normativo abstrato sobre essas regras. **Vide** precedentes nesse sentido:

“Agravamento regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 2º da Lei estadual nº 1.654/57 (com a redação atual, dada pela Lei estadual nº 12.053/96, e com a redação originária), bem como, por arrastamento, excepcionalmente, do art. 1º da Lei estadual nº 1.654/57 (com a redação dada pela Lei Estadual nº 6.806/76), todas do Estado de Minas Gerais. Concessão de pensão vitalícia a ex-Governadores do Estado e a seus dependentes. **Revogação expressa dos dispositivos questionados. Prejudicialidade da ação.** Efeitos concretos remanescentes. Conforme entendimento pacificado no âmbito desta Corte, a remanescente de efeitos concretos pretéritos à revogação do ato normativo não autoriza, por si só, a continuidade de processamento da ação direta de inconstitucionalidade. A solução de situações jurídicas concretas ou individuais não se coaduna com a natureza do processo objetivo de controle de constitucionalidade. Precedentes. Agravamento a que se nega provimento” (ADI nº 4.620/MG-AgR, Rel. Min. **Dias Toffoli**, DJe de 1º/8/12)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ARTS. 10, § 2º, ITEM 1; 48; 49, CAPUT, §§ 1º, 2º E 3º, ITEM 2; E 50. CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. 1. **Pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto e de interesse de agir do Autor, quando sobrevém a revogação da norma questionada**

ADI 1964 / ES

em sua constitucionalidade. Ação julgada prejudicada quanto ao art. 10, § 2º, item 1, da Constituição do Estado de São Paulo.

2. A definição das condutas típicas configuradoras do crime de responsabilidade e o estabelecimento de regras que disciplinem o processo e julgamento das agentes políticos federais, estaduais ou municipais envolvidos são da competência legislativa privativa da União e devem ser tratados em lei nacional especial (art. 85 da Constituição da República). Precedentes. Ação julgada procedente quanto às normas do art. 48; da expressão ou nos crimes de responsabilidade, perante Tribunal Especial do caput do art. 49; dos §§ 1º, 2º e 3º, item 2, do art. 49 e do art. 50, todos da Constituição do Estado de São Paulo. 3. Ação julgada parcialmente prejudicada e na parte remanescente julgada procedente” (ADI nº 2.220, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJe de 7/12/11).

Dessa forma, considerando-se a alteração substancial das expressões hostilizadas, impõe-se a **prejudicialidade** do pedido de declaração de inconstitucionalidade na parte em que são impugnadas as expressões “e pela Mesa da Assembleia Legislativa” e “e Mesas das Câmaras Municipais” antes contidas nos incisos I e II do art. 71 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

No que concerne à redação do art. 29, § 2º, da Constituição estadual, a qual ainda permanece inalterada, persistem os fundamentos esposados por esta Corte no julgamento da medida cautelar, convergentes para o reconhecimento da pecha de inconstitucionalidade.

A despeito da modificação da competência da Corte de Contas estadual por emendas constitucionais ulteriores, o conteúdo estampado no art. 29, § 2º, da CE/ES, que ainda agasalha a expressão “e o Presidente da Câmara”, infringe o modelo previsto na Constituição Federal, cuja observância é cogente.

Com efeito, nos termos do art. 75, **caput**, da Carta Federal, as normas estabelecidas para o Tribunal de Contas da União aplicam-se, no que couber, à organização, à composição e à fiscalização dos tribunais de

ADI 1964 / ES

contas dos estados e do Distrito Federal, bem como dos tribunais e conselhos de contas dos municípios. Portanto, os estados-membros, em sua auto-organização, devem respeitar os princípios constitucionais definidos na Carta Federal relativos às atribuições dos tribunais de contas estaduais, conforme se observa da ementa da ADI nº 3.307/MT:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES POR MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. SIMETRIA OBRIGATÓRIA COM O MODELO NACIONAL. 1. A Lei Complementar mato-grossense n. 11/1991 foi revogada pela Lei Complementar n. 269, que estabeleceu a organização do tribunal de contas daquele Estado. Prejuízo, neste ponto, da Ação. 2. O Ministério Público Especial, cujas atividades funcionais sejam restritas ao âmbito dos Tribunais de contas, não se confunde nem integra o Ministério Público comum. 3. **É obrigatória a adoção, pelos Estados, do modelo federal de organização do tribunal de contas da União e do Ministério Público que perante ele atua. Aplicação do princípio da simetria.** 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "exercício privativo das funções do Ministério Público junto ao tribunal de contas", constante do art. 106, inc. VIII, da Constituição do Mato Grosso e do art. 16, § 1º, inc. III, da Lei Complementar n. 27/1993 daquele mesmo Estado” (ADI nº 3.307/MT, Relatora a Ministra **Cármem Lúcia**, DJ de 29/5/09).

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. **Vide:**

ADI 1964 / ES

“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”.

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;”

Com efeito, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal reconhece, **dentre aquelas previstas no art. 71 da Constituição**, a existência de **competências autônomas e distintas do Tribunal de Contas e do Poder Legislativo**. Nesse sentido, cito acórdão unânime proferido no julgamento da ADI nº 3.715/TO-MC, da relatoria do Ministro **Gilmar Mendes**, DJ de 25/8/06, **in verbis**:

“(...) 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**

ADI 1964 / ES

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 (...)" (grifos nossos).

Dessa forma, o dispositivo questionado, ao alargar a competência de controle externo exercida pelas câmaras municipais para alcançar, além do prefeito, o presidente da câmara, altera o modelo previsto na Constituição Federal.

Ante o exposto, conheço parcialmente da ação direta de inconstitucionalidade para: (i) **julgar prejudicada** a ação em relação às expressões “e pela Mesa da Assembleia Legislativa” e “e Mesas das Câmaras Municipais”, antes contidas nos incisos I e II do art. 71 da Constituição do Estado do Espírito Santo, e (ii) **julgar procedente** a ação, na parte de que conheço, para declarar, com efeitos **ex tunc**, a inconstitucionalidade da expressão “e o Presidente da Câmara”, contida no art. 29, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

É como voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.964

PROCED. : ESPÍRITO SANTO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou parcialmente prejudicada a ação direta e, na parte conhecida, julgou-a procedente. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, 04.09.2014.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

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

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessora-Chefe do Plenário