

23/08/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.416 PARÁ

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA**
ADV.(A/S) : **RODOLFO MACHADO MOURA E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO PARÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 307, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, ACRESCIDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 40, DE 19/12/2007. INDICAÇÃO DE CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS. DISPOSITIVO QUE AUTORIZA A LIVRE ESCOLHA PELO GOVERNADOR NA HIPÓTESE DE INEXISTÊNCIA DE AUDITORES OU MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL APTOS À NOMEAÇÃO. OFENSA AOS ARTIGOS 73, § 2º, E 75, CAPUT , DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCEDÊNCIA.

I. O modelo federal de organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas, fixado pela Constituição, é de observância compulsória pelos Estados, nos termos do caput art. 75 da Constituição da República.

II. Em observância à simetria prescrita, entre os três indicados pelo Chefe do Poder Executivo estadual, dois, necessariamente e de forma alternada, devem integrar a carreira de Auditor do Tribunal de Contas ou ser membro do Ministério Público junto ao Tribunal. Enunciado de Súmula n. 653 do Supremo Tribunal Federal. Precedentes.

III. O art. 307, §3º, da Constituição do Estado do Pará, acrescido pela Emenda Constitucional n. 40, de 19/12/2007, vai de encontro a esse modelo estabelecido na Constituição da República, ao prever que, caso não haja auditores ou membros do Ministério Público que preencham os requisitos estabelecidos na Constituição, a vaga passara à “livre escolha do governador”.

IV. Ação direta julgada procedente para declarar a

ADI 4416 / PA

inconstitucionalidade da norma impugnada.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em sessão plenária virtual de 16 a 22 de agosto de 2019**, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos e, ratificando a medida cautelar, julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 307, § 3º, da Constituição do Estado do Pará, acrescido pela Emenda Constitucional n. 40, de 19/12/2007, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 23 de agosto de 2019.

Ministro **EDSON FACHIN**
Relator

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.416 PARÁ

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S) : PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA
ADV.(A/S) : RODOLFO MACHADO MOURA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ
INTDO.(A/S) : ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de ação direta em que o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) requer que esta Corte declare a inconstitucionalidade do parágrafo 3º do art. 307 da Constituição do Estado do Pará, na redação da Emenda Constitucional n.º 40, de 19.12.2007.

Reproduzo a redação do dispositivo impugnado:

Art. 307. O processo de escolha de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios, em caso de vaga ocorrida após a promulgação desta Constituição, ou que venha a ocorrer, observado o disposto no art. 119, obedecerá o seguinte critério:

I - a primeira, a segunda, a terceira e a quarta vagas, por escolha da Assembléia Legislativa;

II - a quinta e a sexta vagas por escolha do Governador do Estado, dentre Auditores e Membros do Ministério Público junto ao Tribunal, respectivamente, segundo os critérios de antiguidade e merecimento.

III - a sétima vaga por escolha do Governador;

§1º Depois da nomeação de sete (7) Conselheiros, após o início da vigência desta Constituição, abrindo-se vaga de Conselheiro, o escolhido para suceder deve integrar a respectiva origem ou classe do sucedido.

ADI 4416 / PA

§2º A quarta e quinta vagas do Tribunal de Contas dos Municípios, consideradas a partir da promulgação desta Constituição, serão preenchidas por escolha da Assembléia Legislativa, haja vista que a terceira vaga foi preenchida por livre escolha do Governador, consoante norma constitucional vigente à época. A sexta e sétima vagas do Tribunal de Contas dos Municípios serão preenchidas na forma do inciso II.

§ 3º Na falta de auditor ou de membros do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas que preencham os requisitos dos artigos 119 e 120 da Constituição Estadual, o provimento das vagas de Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios e do Tribunal de Contas do Estado, previstas, respectivamente, no § 2º e inciso II deste artigo, serão de livre escolha do Governador, devendo os posteriores provimentos, recair necessariamente em auditor ou membro do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas, alternadamente, segundo os critérios de antiguidade e merecimento.

O PSDB sustenta que o dispositivo desrespeita o modelo federal contido no art. 73, § 2º, da CRFB e elastece o poder de livre escolha do Governador do Estado para as chamadas vagas técnicas, apesar da exigência de lista tríplice de auditores e de participação de membros do Ministério Público.

O então Relator, e. Ministro Ricardo Lewandowski, adotou o rito do art. 10, da Lei 9.868/1999 (eDOC 14).

A Assembleia Legislativa do Estado do Pará prestou informações (eDOC 17). Sustentou que o trâmite da Emenda Constitucional n.º 40, de 19.12.2007 respeitou o devido processo legislativo. Requereu pela improcedência do pedido. Juntou documentos (eDOC 19).

O Estado do Pará requereu intervenção no feito, na qualidade de *amicus curiae* (eDOC 21).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se “pelo deferimento do pedido de concessão de medida cautelar veiculado pelo requerente,

ADI 4416 / PA

devendo ser suspensa a eficácia do § 3º do artigo 307 da Constituição do Estado do Pará.” (eDOC 22, p. 14).

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo deferimento do pedido de suspensão da eficácia da norma até definitivo exame de mérito, em parecer assim ementado (eDOC 23):

“Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar (art. 10 da Lei 9.868/99). Constituição do Estado do Pará. Emenda constitucional. Escolha de conselheiros dos Tribunais de Contas. Regra que admite a livre escolha pelo Governador no caso de não haver auditores ou membros do MP especial aptos à nomeação. Atraso injustificado na implantação do modelo constitucional. Advertência em precedente do STF sobre a realidade paraense. Surgimento de vaga e inexistência de candidatos aptos. Plausibilidade jurídica do pedido e risco de perecimento que justificam a concessão de medida liminar. Parecer pelo deferimento do pedido de suspensão da eficácia da norma até definitivo exame de mérito”.

O então Relator, e. Ministro Ricardo Lewandowski, admitiu o Estado do Pará na qualidade de *amicus curiae* (eDOC 24).

Em sessão de julgamento realizada em 06.10.2010, o Plenário desta corte, por unanimidade, deferiu a medida cautelar. Confira-se a ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 307, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, ACRESCIDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 40, DE 19/12/2007. INDICAÇÃO DE CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS. DISPOSITIVO QUE AUTORIZA A LIVRE ESCOLHA PELO GOVERNADOR NA HIPÓTESE DE INEXISTÊNCIA DE AUDITORES OU MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL APTOS À NOMEAÇÃO. OFENSA AOS ARTIGOS 73, § 2º, E 75, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LIMINAR DEFERIDA.

I – O modelo federal de organização, composição e

ADI 4416 / PA

fiscalização dos Tribunais de Contas, fixado pela Constituição, é de observância compulsória pelos Estados, nos termos do *caput* art. 75 da Carta da República. Precedentes.

II – Estabelecido no artigo 73, § 2º, da Carta Maior o modelo federal de proporção na escolha dos indicados às vagas para o Tribunal de Contas da União, ao Governador do Estado, em harmonia com o disposto no artigo 75, compete indicar três Conselheiros e à Assembleia Legislativa os outros quatro, uma vez que o parágrafo único do mencionado artigo fixa em sete o número de Conselheiros das Cortes de Contas estaduais.

III – Em observância à simetria prescrita no *caput* do art. 75 da Carta Maior, entre os três indicados pelo Chefe do Poder Executivo estadual, dois, necessariamente e de forma alternada, devem integrar a carreira de Auditor do Tribunal de Contas ou ser membro do Ministério Público junto ao Tribunal. Súmula 653 do Supremo Tribunal Federal.

IV – Medida cautelar deferida.”

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido em parecer (eDOC 34) assim ementado:

“Tribunal de Contas. Artigo 307, § 3º, da Constituição do Estado do Pará, o qual dispõe que, na falta de auditor ou de membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas que preencham os requisitos necessários, o provimento das vagas de Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios e do Tribunal de Contas do Estado serão de livre escolha do Governador. Descumprimento do modelo constitucional vigente desde 1988. Inexistência de justificativa para a ausência de auditores e procuradores sobre os quais possa recair a indicação. Omissão do Poder Público. Violação aos artigos 73, § 2º e 75, parágrafo único, da Lei Maior. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido.”

A Procuradoria-Geral da República sustentou o julgamento procedente da presente ação, reportando-se aos fundamentos esposados

ADI 4416 / PA

para defender a concessão da medida cautelar (eDOC 35).

Solicitadas informações (eDOC 37), a Assembleia Legislativa do Estado do Pará deixou o prazo transcorrer *in albis* (eDOC 43).

É, em síntese, o relatório.

23/08/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.416 PARÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):

Diante da informação de que persiste a vigência da norma impugnada, passo à análise do mérito da questão, aderindo ao entendimento unânime deste Tribunal formado na ocasião do julgamento da medida cautelar no sentido da sua inconstitucionalidade.

O modelo federal de composição dos Tribunais de Contas desenhado nos artigos 73 da CFRB é, por imposição do art. 75, norma de reprodução obrigatória, como tantas vezes reiterado por este Supremo Tribunal Federal, ao determinar a aplicação do princípio da simetria. Editou-se, inclusive, sobre o tema, a Súmula 653, com o seguinte teor:

“No Tribunal de Contas estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembléia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha.”

Tal como fez o relator Min. Ricardo Lewandowski à época do julgamento da medida cautelar, pertinente a transcrição de um dos precedentes que ensejaram a sua edição, de relatoria do Min. Celso de Mello:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR - DESISTÊNCIA - IMPOSSIBILIDADE - PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE - PEDIDO DE DESISTÊNCIA INDEFERIDO. - O princípio da indisponibilidade, que rege o processo de controle normativo

ADI 4416 / PA

abstrato, impede - por razões exclusivamente fundadas no interesse público - que o autor da ação direta de inconstitucionalidade venha a desistir do pedido de medida cautelar por ele eventualmente formulado. - **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL - PROVIMENTO DOS CARGOS DE CONSELHEIRO - NORMAS QUE RESERVARAM, À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, O PREENCHIMENTO DE CINCO VAGAS E, AO GOVERNADOR DO ESTADO, APENAS DUAS VAGAS - SUSPENSÃO CAUTELAR DEFERIDA. - Os Estados-membros estão sujeitos, na organização e composição dos seus Tribunais de Contas, a um modelo jurídico heterônomo estabelecido pela própria Carta Federal, que lhes restringe o exercício e a extensão do poder constituinte decorrente de que se acham investidos. A norma consubstanciada no art. 75 do texto constitucional torna, necessariamente, extensíveis aos Estados-membros as regras nele fixadas. - É indiscutível o relevo jurídico da questão suscitada, a que se associa, por igual, uma situação configuradora do periculum in mora que se expressa na conveniência de evitar que o caráter abrangente da norma impugnada venha a gerar possível conflito institucional entre os Poderes Legislativo e Executivo do Estado, com evidente repercussão sobre a ordem político-jurídica local. A Carta Federal, ao delinear o modelo de organização do Tribunal de Contas da União, extensível, de modo cogente e imperativo, à organização e composição dos Tribunais de Contas locais, prescreve, no seu art. 73, § 2º, incisos I e II, que os componentes da Corte de Contas serão escolhidos na proporção de 1/3 pelo Chefe do Poder Executivo e de 2/3 pelo Poder Legislativo. Observando-se tal relação de proporcionalidade, os Tribunais de Contas estaduais deverão ter quatro Conselheiros eleitos pela Assembléia Legislativa e três Conselheiros nomeados pelo Chefe do Poder Executivo do Estado-membro. Dentre os três nomeados pelo Chefe do**

ADI 4416 / PA

Poder Executivo estadual, apenas um será de livre nomeação do Governador do Estado. Os outros dois deverão ser nomeados pelo Chefe do Poder Executivo local, necessariamente, dentre ocupantes de cargos de Auditor do Tribunal de Contas (um) e de membro do Ministério Público junto à Corte de Contas local (um).

(ADI 892 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/1994, DJ 07-11-1997 PP-57230 EMENT VOL-01890-01 PP-00057, g.n.)

O art. 307, §3º, da Constituição do Estado do Pará, acrescido pela Emenda Constitucional n. 40, de 19/12/2007, vai de encontro a esse modelo estabelecido na Constituição da República, ao prever que, caso não haja auditores ou membros do Ministério Público que preencham os requisitos estabelecidos na Constituição, a vaga passara à “livre escolha do governador”.

A justificativa apresentada – ausência de membros aptos ao cargo –, embora possa implicar eventual omissão inconstitucional, não pode autorizar, abstratamente, a ofensa à norma constitucional, conforme assentou este Tribunal em algumas oportunidades:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EC 54 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS. MODELO FEDERAL. ARTIGOS 73, § 2º, INCISOS I E II, E 75 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VAGA DESTINADA AOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E AOS AUDITORES. INEXISTÊNCIA DE LEI QUE IMPLEMENTA AS CARREIRAS. INÉRCIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA QUANTO À CRIAÇÃO DE CARGOS E CARREIRAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL E DOS AUDITORES. OMISSÃO INCONSTITUCIONAL. 1. A nomeação livre dos membros do

ADI 4416 / PA

Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios pelo Governador dar-se-á nos termos do art. 75 da Constituição do Brasil, não devendo alongar-se de maneira a abranger também as vagas que a Constituição destinou aos membros do Ministério Público e aos auditores. Precedentes. 2. O preceito veiculado pelo artigo 73 da Constituição do Brasil aplica-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. Imposição do modelo federal nos termos do artigo 75. 3. A inércia da Assembléia Legislativa cearense relativamente à criação de cargos e carreiras do Ministério Público Especial e de Auditores que devam atuar junto ao Tribunal de Contas estadual consubstancia omissão inconstitucional. 4. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão julgada precedente.

(ADI 3276, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/06/2005, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-01 PP-00137)

Isso, inclusive, em relação ao Estado do Pará:

EMENTA: I. Constituição: princípio da efetividade máxima e transição. 1. Na solução dos problemas de transição de um para outro modelo constitucional, deve prevalecer, sempre que possível, a interpretação que viabilize a implementação mais rápida do novo ordenamento. II. Tribunal de Contas dos Estados: implementação do modelo de composição heterogênea da Constituição de 1988. A Constituição de 1988 rompeu com a fórmula tradicional de exclusividade da livre indicação dos seus membros pelo Poder Executivo para, de um lado, impor a predominância do Legislativo e, de outro, vincular a clientela de duas das três vagas reservadas ao Chefe do Governo aos quadros técnicos dos Auditores e do Ministério Público especial. Para implementar, tão rapidamente quanto possível, o novo modelo

ADI 4416 / PA

constitucional nas primeiras vagas ocorridas a partir de sua vigência, a serem providas pelo chefe do Poder Executivo, a preferência deve caber às categorias dos auditores e membros do Ministério Público especial: precedentes do STF.

(ADI 2596, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2003, DJ 02-05-2003 PP-00027 EMENT VOL-02108-02 PP-00268)

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade: processo de escolha dos Conselheiros dos Tribunais de Contas do Estado do Pará e dos Municípios - art. 307, I, II e III e § 2º, das Disposições Constitucionais Gerais, da Constituição do Estado, conforme a redação dada pela EC 26, de 16 de junho de 2004. 1. Controvérsia relativa ao critério de precedência (ou de prevalência) na ordem de preenchimento de vagas, com alternância entre o Legislativo e o Executivo. 2. Não ofende a Constituição o estabelecimento, pela Constituição Estadual, da precedência da indicação feita por um dos Poderes sobre a do outro (v.g. ADIn 419, Rezek, DJ 24.11.95; ADIn 1068, Rezek, DJ 24.11.95; ADIn 585, Ilmar, DJ 2.9.94). 3. Entretanto, no caso da composição dos Tribunais de Contas paraenses, a situação atual, marcada com indicações feitas sob quadros normativos diferentes, necessita de ajuste para se aproximar do desenho institucional dado pela Constituição. 4. "Na solução dos problemas de transição de um para outro modelo constitucional, deve prevalecer, sempre que possível a interpretação que viabilize a implementação mais rápida do novo ordenamento" (ADI 2.596, Pl., 19.03.2003, Pertence). 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, em parte, para conferir ao texto impugnado e ao seu § 1º, por arrastamento, interpretação conforme à Constituição, nestes termos: Quanto ao TCE: a) a cadeira atualmente não preenchida deverá ser de indicação da Assembléia Legislativa; b) após a formação completa (três de indicação do Governador e quatro da Assembléia), quando se abra vaga da cota do Governador, as

ADI 4416 / PA

duas primeiras serão escolhidas dentre os Auditores e membros do Ministério Público junto ao tribunal; Quanto ao TCM: a) Das duas vagas não preenchidas, a primeira delas deverá ser de indicação da Assembléia Legislativa e a segunda do Governador, esta, dentre Auditores; b) após a formação completa, quando se abra a vaga das indicações do Governador, o Conselheiro será escolhido dentre os membros do Ministério Público junto ao Tribunal.

(ADI 3255, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2006, DJe-157 DIVULG 06-12-2007 PUBLIC 07-12-2007 DJ 07-12-2007 PP-00018 EMENT VOL-02302-01 PP-00127)

Assim, a eventual omissão inconstitucional quanto à estruturação da carreira não leva à validade abstrata da norma impugnada. Não houve, ademais, qualquer notícia posterior quanto à inviabilidade de preenchimento da vaga segundo o modelo federal, de modo que a norma estadual revela-se, também circunstancialmente, inconstitucional.

Ante o exposto, ratifico a medida cautelar, julgando procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 307, §3º, da Constituição do Estado do Pará, acrescido pela Emenda Constitucional n. 40, de 19/12/2007.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.416

PROCED. : PARÁ

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA

ADV.(A/S) : RODOLFO MACHADO MOURA (14360/DF) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S) : ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, ratificando a medida cautelar, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 307, § 3º, da Constituição do Estado do Pará, acrescido pela Emenda Constitucional n. 40, de 19/12/2007, nos termos do voto do Relator. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 16.8.2019 a 22.8.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário