

20/11/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.290 GOIÁS

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. INC. IV DO ART. 11 DA CONSTITUIÇÃO DE GOIÁS, ALTERADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 46/2010. ATRIBUIÇÃO À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE GOIÁS PARA SUSTAR ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO OU DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. AFRONTA AO INC. V DO ART. 49, AO ART. 71 E AO ART. 75 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.*

1. Sustação de atos normativos do Poder Executivo em desacordo com a lei, que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa: norma que altera o sistema federativo estabelecido pela Constituição da República. É inconstitucional a ampliação da competência da Assembleia Legislativa para sustar atos do Poder Executivo em desacordo com a lei (inc. V do art. 49 da Constituição).

2. Sustação de atos do Tribunal de Contas estadual em desacordo com lei: inobservância das garantias de independência, autonomia funcional, administrativa e financeira. Impossibilidade de ingerência da Assembleia Legislativa na atuação do Tribunal de Contas estadual.

3. Ação Direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do inc. IV do art. 11 da Constituição de Goiás, com a alteração da Emenda Constitucional n. 46, de 9.9.2010.

ACÓRDÃO

ADI 5290 / GO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, **em julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do inc. IV do art. 11 da Constituição do Estado de Goiás, com a alteração da Emenda Constitucional nº 46, de 9.9.2010, nos termos do voto da Relatora. Sessão de 8.11.2019 a 19.11.2019.**

Brasília, 20 de novembro de 2019.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

20/11/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.290 GOIÁS

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra o inc. IV do art. 11 da Constituição de Goiás, alterado pela Emenda Constitucional n. 46, de 9.9.2010, na qual se confere à Assembleia Legislativa competência exclusiva para sustar atos normativos do Poder Executivo ou dos Tribunais de Contas em desacordo com a lei ou, no primeiro caso, que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, por alegada contrariedade ao art. 2º da Constituição da República.

2. Na norma impugnada se estabelece:

*“Art. 11. Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa:
(...)*

IV - sustar os atos normativos do Poder Executivo, ou dos Tribunais de Contas, em desacordo com a lei ou, no primeiro caso, que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

3. Narra o autor que *“a EC 46/2010 concedeu nova prerrogativa à Assembleia Legislativa do Estado de Goiás para ‘sustar os atos normativos do Poder Executivo, ou dos Tribunais de Contas, em desacordo com a lei’. Com isso, passou o Legislativo Estadual a ter competência não somente para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos*

ADI 5290 / GO

limites de delegação legislativa – conforme previsto na redação original do art. 11, IV, da Constituição do Estado de Goiás e preceituado no art. 49, V, da CF/1988 –, como também para intervir em normas oriundas do Executivo e dos Tribunais de Contas que ele, Legislativo, julgar contrárias à lei” (fl. 4, e-doc. 1).

Alega que a norma impugnada afronta “o princípio da separação de poderes, por conceder à Assembleia Legislativa do Estado de Goiás a possibilidade de interpretar abstratamente os atos normativos do Executivo e dos Tribunais de Contas e de sustá-los caso considere-os incompatíveis com a legislação estadual, prerrogativa de típica natureza jurisdicional que extrapola as competências constitucionais do Poder Legislativo” (fl. 4, e-doc. 1).

Pondera que “o cerne do princípio da separação de poderes impõe que a função jurisdicional seja outorgada com exclusividade ao Poder Judiciário, o qual, pela sua imparcialidade e isenção, encontra-se melhor posicionado para, de forma definitiva, interpretar as normas jurídicas, afastar sua eficácia e dirimir conflitos de interesse. As exceções a essa regra, previstas expressamente pelo poder constituinte originário – a exemplo da competência do Senado Federal para processar e julgar determinadas autoridades por crime de responsabilidade (art. 51, I e II, da CF/1988), devem ser interpretadas restritivamente, não podendo ser ampliadas por normas infraconstitucionais ou pelo constituinte decorrente” (fl. 5, e-doc. 1).

Assevera que “o constituinte do Estado de Goiás, além de conferir à Assembleia Legislativa Estadual prerrogativa de natureza jurisdicional incompatível com as atribuições do Poder Legislativo, criou uma espécie de controle abstrato de legalidade de atos normativos dos poderes públicos não concedida pela Constituição da República nem mesmo ao Judiciário” (fl. 5, e-doc. 1).

4. *Pede “a procedência do pedido, para ser declarada a inconstitucionalidade da alteração promovida pela Emenda Constitucional 46, de 9 de setembro de 2010, no art. 11, IV, da Constituição de Goiás, de modo a ser*

ADI 5290 / GO

restabelecida sua redação anterior” (fl. 7, e-doc. 1).

5. Em 9.4.2015, o Ministro Dias Toffoli, então Relator, solicitou informações à Assembleia Legislativa de Goiás, à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República (e-doc. 5).

6. Nas informações prestadas, a Assembleia Legislativa de Goiás manifestou-se pela constitucionalidade da norma impugnada ao argumento de que *“o Texto de 1988 assegurou aos Estados-membros a capacidade de elaborar e mudar suas próprias constituições, à luz da autonomia que se lhes subjaz, isto é, da capacidade de tomar decisões dentro do círculo preestabelecido pela Constituição Federal1. (...) Nesse contexto, a reprodução obrigatória de normas levou que se falassem num princípio da simetria, para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidos pelo constituinte federal. Contudo, a exuberância desta limitação constitucional não significa, no entanto, que as constituições estaduais devem ser cópias da Constituição Federal”* (e-doc. 9).

7. A Advocacia-Geral da União opinou pela procedência do pedido:

“Constitucional. Art. 11, inciso IV, da Constituição do Estado de Goiás, com a redação conferida pela Emenda Constitucional n. 46/10. Atribuição conferida à Assembleia Legislativa estadual de sustar os atos normativos do Poder Executivo, ou dos Tribunais de Contas, que estejam em desacordo com a lei ou, no primeiro caso, que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Incompatibilidade da norma impugnada com o modelo federal (artigo 49, inciso V, da Constituição da República). Inobservância ao princípio da simetria e conseqüente violação ao postulado da separação dos Poderes. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido” (e-doc. 11).

8. A Procuradoria-Geral da República reiterou as razões expostas na

ADI 5290 / GO

petição inicial, em parecer cuja ementa se transcreve:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 11, IV, DA CONSTITUIÇÃO DE GOIÁS, NA REDAÇÃO DA EMENDA 46/2010. COMPETÊNCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARA SUSTAR ATOS NORMATIVOS DO EXECUTIVO E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, EM CONFRONTO COM LEI. INCOMPATIBILIDADE COM O MODELO FEDERAL. ARTS. 49, V, E 71, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER. 1. É inconstitucional norma estadual que atribua à Assembleia Legislativa competência para sustar atos normativos emanados do Poder Executivo, por contrariedade à lei, porquanto não há previsão semelhante no art. 49, V, da Constituição da República. Dita norma importa em afronta aos princípios da simetria e da divisão funcional do poder. 2. É incompatível com os arts. 49, V, e 71, e com os princípios da simetria e da divisão funcional do poder, inscritos na Constituição da República, norma estadual que confira à Assembleia Legislativa atribuição para sustar atos normativos proferidos por tribunais de contas, por contrariedade à lei. Os tribunais de contas exercem suas competências constitucionais em regime de cooperação com o Legislativo, mas sem subordinação hierárquica ou funcional perante este. 3. Parecer pela procedência do pedido” (e-doc. 12).

É o relatório.

20/11/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.290 GOIÁS

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Para melhor análise da norma impugnada, faz-se o exame de constitucionalidade referente à competência exclusiva da Assembleia Legislativa de Goiás: *a)* quanto à sustação dos atos normativos do Poder Executivo em desacordo com a lei ou que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; e *b)* quanto à sustação dos atos do Tribunal de Contas em desacordo com a lei.

Competência exclusiva da Assembleia Legislativa de Goiás para sustar atos normativos do Poder Executivo em desacordo com a lei ou que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa

2. Na redação original do inc. IV do art. 11 da Constituição de Goiás se previa:

“Art. 11. Compete privativamente à Assembleia Legislativa:

IV – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

3. Com a Emenda Constitucional n. 46, de 9.9.2010, foi incluído no inc. IV do art. 11, entre as hipóteses de sustação pela Assembleia Legislativa dos atos normativos do Poder Executivo, estarem esses atos em *“desacordo com a lei”*:

“Art. 11. Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa: (...)

IV - sustar os atos normativos do Poder Executivo, ou dos Tribunais de Contas, em desacordo com a lei ou, no primeiro caso, que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

ADI 5290 / GO

4. No inc. V do art. 49 da Constituição da República se estabelece:

*“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
(...)
V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem
do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.*

5. As hipóteses autorizativas do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo federal restringem-se à exorbitação do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Não há previsão constitucional, portanto, que possibilite ao Congresso Nacional sustar atos do Executivo que julgue contrários à legalidade.

Na Constituição da República se estabeleceu rígido modelo federal de Estado, no qual a interferência de um Poder sobre outro é autorizada exclusivamente nas hipóteses nela previstas, sob pena de afronta ao princípio da separação dos Poderes.

O constituinte estadual ou o legislador infraconstitucional não podem atuar sem se atentar às balizas constitucionais, de modo a interferir na construção do Estado Federal, criando ou ampliando campos de interseções entre os Poderes estatais.

Nas constituições dos Estados, portanto, deve-se observar o modelo de organização e relacionamento entre os Poderes delineados pela Constituição da República, em atenção ao princípio da simetria.

A autonomia dos Estados, atribuída pela Constituição da República, não lhes confere capacidade de auto-organização ilimitada. No art. 25 da Constituição da República determina-se a observância compulsória dos princípios constitucionais estabelecidos, em especial o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição.

A simetria a ser seguida pelas Constituições estaduais não afasta a

ADI 5290 / GO

autonomia e o decorrente poder de auto-organização dos Estados, mas objetiva a manutenção e a garantia da divisão funcional dos Poderes, a evitar o desequilíbrio federativo.

6. José Afonso da Silva leciona:

“(...) enquanto a ‘autonomia’, como poder próprio dentro de um círculo traçado por outro, pressupõe ao mesmo tempo uma zona de autodeterminação, que é o propriamente autônomo, e um conjunto de limitações e determinantes jurídicas extrínsecas, que é o heterônomo. A zona de autodeterminação e o conjunto de limitações são impostos pela Constituição Federal, que assegurou aos Estados a capacidade de auto-organizar-se por Constituição própria, observados os princípios dela” (Comentário contextual à Constituição. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 288).

7. Paulo Gustavo Gonet Branco ressalta:

“A exuberância de casos em que o princípio da separação dos Poderes cerceia toda a criatividade do constituinte estadual, levou a que se falasse num princípio da simetria, para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhida pelo constituinte federal. (...) As normas de observância obrigatória pelos Estados são as que refletem o inter-relacionamento entre os Poderes” (MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 813-814).

8. O Supremo Tribunal Federal, na análise de constitucionalidade de normas constitucionais estaduais, assentou a inconstitucionalidade de normas pelas quais se altera o sistema federativo a possibilitar-se interferência nas relações entre os Poderes, sem observância do que estabelecido na Constituição da República, pois o princípio da simetria está intimamente ligado ao princípio da separação dos poderes.

ADI 5290 / GO

Confiram-se, por exemplo, os precedentes a seguir:

“Ementa: GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR DO ESTADO – AFASTAMENTO DO PAÍS ‘EM QUALQUER TEMPO’ – NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, SOB PENA DE PERDA DO CARGO – ALEGADA OFENSA AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E SUPOSTA TRANSGRESSÃO AO MODELO NORMATIVO ESTABELECIDO PELA VIGENTE CONSTITUIÇÃO (ART. 49, III, E ART. 83) – PRECEDENTES – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. – A exigência de prévia autorização da Assembleia Legislativa para o Governador e o Vice-Governador do Estado ausentarem-se, em qualquer tempo, do território nacional mostra-se incompatível com os postulados da simetria e da separação de poderes, pois essa restrição – que não encontra correspondência nem parâmetro na Constituição Federal (art. 49, III, c/c o art. 83) – revela-se inconciliável com a Lei Fundamental da República, que, por qualificar-se como fonte jurídica de emanção do poder constituinte decorrente, impõe ao Estado-membro, em caráter vinculante, em razão de sua índole hierárquico-normativa, o dever de estrita observância quanto às diretrizes e aos princípios nela proclamados e estabelecidos (CF, art. 25, ‘caput’), sob pena de completa desvalia jurídica das disposições estaduais que conflitem com a supremacia de que se revestem as normas consubstanciadas na Carta Política. Precedentes” (ADI n. 5.373-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 23.5.2019)

“Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO N. 12.516/2007. INSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES NAS UNIDADES DE SAÚDE DO ESTADO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que o disposto no art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal estabelece regra de iniciativa

ADI 5290 / GO

privativa do chefe do poder executivo para criação e extinção de órgão da administração pública. Precedentes. 2. Ofende o princípio da separação dos poderes lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre órgãos da administração pública. Precedentes. 3. Ação direta julgada procedente” (ADI n. 4.000, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 2.6.2017).

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.203/2010 DO ESTADO DE ALAGOAS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE LICENÇA PARA OS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES ESTADUAIS EM RAZÃO DO DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA A ELABORAÇÃO DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE REGIME JURÍDICO E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES MILITARES ESTADUAIS (ARTIGO 61, § 1º, II, A, C E F, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A reserva legal e a iniciativa do processo legislativo são regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos demais entes federativos, mercê de implicarem a concretização do princípio da separação e independência dos Poderes. Precedentes: ADI 2.873, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 9/11/2007; ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 1º/10/2004; e ADI 766, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 11/12/1998. 2. A iniciativa das leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores estaduais, bem como sobre a remuneração dos servidores civis e militares da administração direta e autárquica estadual, compete aos Governadores dos Estados-membros, à luz do artigo 61, § 1º, II, a, c, e f, da Constituição Federal, que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria. Precedentes: ADI 3.295, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 5/8/2011; ADI 3.930, rel. min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 23/10/2009; e ADI 3.555, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 8/5/2009. 3. In casu, a

ADI 5290 / GO

Lei 7.203/2010 do Estado de Alagoas, de origem parlamentar, ao instituir modalidade de licença para os policiais e bombeiros militares estaduais em razão do desempenho de mandato classista, usurpou a iniciativa do chefe do Poder Executivo para a elaboração de leis que disponham sobre regime jurídico e remuneração dos servidores militares estaduais. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.203/2010 do Estado de Alagoas” (ADI n. 4.648, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 16.9.2019).

“Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 238 e 239 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul. 3. Lei estadual n. 9.726/1992. 4. Criação do Conselho de Comunicação Social. 5. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea ‘a’ da Constituição Federal, prevê reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública. 6. É firme a jurisprudência desta Corte orientada pelo princípio da simetria de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública. 7. Violação ao princípio da separação dos poderes, pois o processo legislativo ocorreu sem a participação chefe do Poder Executivo. 8. Ação direta julgada procedente” (ADI n. 821, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 26.11.2015).

9. O Ministro Celso de Mello, no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 748, ressaltou a excepcionalidade da prerrogativa conferida ao Congresso Nacional no inc. V do art. 49 da Constituição: *“assiste ao Legislativo, o poder de efetuar – com a estrita observância dos limites constitucionais, que condiciona, o exercício dessa especial competência – o controle de legalidade da atividade exercida pelo Poder Executivo”* (Plenário, DJe 6.11.1992).

10. No inc. V do art. 49 da Constituição da República tem-se norma derogatória do princípio da separação dos Poderes a ser, portanto, interpretada restritivamente e observada pelo constituinte decorrente nos

ADI 5290 / GO

limites nela impostos.

11. A Advocacia-Geral da União pontuou:

“(...) o modelo federal restringe a competência do Congresso Nacional à possibilidade de sustar os atos do Poder Executivo que tenham sido editados foram do seu âmbito de competência normativa, por exorbitarem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. A norma estadual questionada, por sua vez, admite que o controle legislativo seja realizado não apenas em tais hipóteses, como também em qualquer situação de suposto desacordo entre ato normativo do Executivo e diploma de natureza legal. Destarte, observa-se que a Emenda Constitucional n. 46/10, ao modificar o texto do art. 11, inciso IV, da Constituição do Estado de Goiás, ampliou o poder de interferência da Assembleia Legislativa sobre as atribuições conferidas ao Poder Executivo estadual, extinguindo, desse modo, a absoluta simetria que havia entre a redação originária do dispositivo impugnado e o artigo 49, inciso V, da Carta Federal” (fl. 7, e-doc. 11).

12. A Procuradoria-Geral da República assim se manifestou:

“(...) o art. 49 da Constituição reúne muitas das atribuições exclusivas do Congresso Nacional e, no inciso V, define competir-lhe ‘sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa’. Não há, nesse dispositivo, autorização para o Congresso Nacional sustar atos do Executivo que julgue contrários à legalidade. Em virtude dos princípios constitucionais da simetria e da divisão funcional do poder, é inconstitucional norma do Estado de Goiás que outorgue referida atribuição à Assembleia Legislativa” (fl. 5, e-doc. 12).

13. É inconstitucional a norma impugnada por ampliar-se indevidamente a competência da Assembleia Legislativa para sustar atos normativos do Poder Executivo em desacordo com a lei, pela qual inobservado o modelo estabelecido no inc. V do art. 49 da Constituição da

ADI 5290 / GO

República.

Competência exclusiva da Assembleia Legislativa de Goiás para sustar atos do Tribunal de Contas em desacordo com a lei

14. As garantias de independência, autonomia funcional, administrativa e financeira dos Tribunais de Contas seguem o regime estabelecido aos Tribunais judiciários. Manoel Gonçalves Ferreira Filho ensina:

“Embora vinculado ao Legislativo, o Tribunal de Contas é assimilado aos tribunais judiciários no tocante às garantias de sua independência. Em vista disso, aplica-se-lhe o disposto no art. 96, de modo que ele elege seu Presidente e membros de sua direção, organiza os seus serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos, propõe diretamente ao Legislativo a criação ou extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimento, elabora o seu regimento interno etc” (Curso de Direito Constitucional. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 191).

15. Pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se estabelece que os Tribunais de Contas não são subordinados por vínculo hierárquico ao Poder Legislativo, configurando interferência indevida na atuação desse órgão o controle de legalidade de seus atos pelo Legislativo:

“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual nº 2.351, de 11 de maio de 2010, de Tocantins, que alterou e revogou dispositivos da Lei estadual nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins). Lei originária de proposição parlamentar. Interferência do Poder Legislativo no poder de autogoverno e na autonomia do Tribunal de Contas do Estado. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Medida cautelar deferida. Procedência da ação. 1. As cortes de contas seguem o exemplo dos tribunais judiciários no que concerne às garantias de independência, sendo também detentoras de autonomia funcional, administrativa e financeira, da quais decorre,

ADI 5290 / GO

essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, conforme interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se orientado no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, das disposições que, sendo oriundas de proposição parlamentar ou mesmo de emenda parlamentar, impliquem alteração na organização, na estrutura interna ou no funcionamento dos tribunais de contas. Precedentes: ADI 3.223, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 2/2/15; ADI 1.994/ES, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 19/12/94. 3. A Lei nº 1.284/2010 é formalmente inconstitucional, por vício de iniciativa, pois, embora resultante de projeto de iniciativa parlamentar, dispôs sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual. 4. Ação julgada procedente” (ADI n. 4.418, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 20.3.2017).

16. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.715, este Supremo Tribunal reconheceu de observância obrigatória pelas Constituições dos Estados-membros as normas constitucionais quanto ao modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Tocantins. Emenda Constitucional nº 16/2006, que criou a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário da Assembleia Legislativa, das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas (§5º do art. 33) e atribuiu à Assembleia Legislativa a competência para sustar não apenas os contratos, mas também as licitações e eventuais casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (art. 19, inciso XXVIII, e art. 33, inciso IX e § 1º). 3. 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

ADI 5290 / GO

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, Plenário, DJe 30.10.2014).

Confiram-se também, por exemplo, os precedentes a seguir:

“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 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

ADI 5290 / GO

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” (ADI n. 4.416-MC, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 28.10.2010).

“EMENTA: 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 julgada 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 n. 3.307, de minha relatoria, Plenário, DJe 29.5.2009).

17. Nos arts. 71 e 75 da Constituição da República se estabelece:

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

ADI 5290 / GO

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;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

ADI 5290 / GO

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”.

18. Não há na Constituição da República previsão de controle de legalidade de atos normativos do Tribunal de Contas da União pelo Congresso Nacional, portanto é inconstitucional norma estadual pela qual se estabelece referido controle, por constituir-se em indevida ingerência do Legislativo na atuação dos Tribunais de Contas estaduais.

19. Os Tribunais de Contas atuam em cooperação no exercício da atividade de controle externo do Poder Público, dispondo de competências autônomas e definidas pela Constituição da República, não se constituindo em órgãos auxiliares do Poder Legislativo.

20. O Procurador-Geral da República asseverou que, *“ausente, na Constituição da República, em particular nos arts. 49, V e 71, previsão de controle legalidade de atos normativos do Tribunal de Contas da União pelo Congresso Nacional, é inadmissível norma estadual nesse sentido, pois configura intromissão indevida do Legislativo na atuação dos Tribunais de Contas, os quais não estão subordinados àquele poder”* (e-doc. 12).

21. Pelo exposto, **voto no sentido de julgar procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade do inc. IV do art. 11 da Constituição de Goiás, com a alteração da Emenda Constitucional n. 46, de 9.9.2010.**

20/11/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.290 GOIÁS

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Atendem para a organicidade do Direito, em especial dos procedimentos relativos ao itinerário processual das demandas trazidas à apreciação do Supremo. Nada obstante a iniciativa em prol da racionalidade no regular andamento dos trabalhos do Pleno, cuja atividade judicante vem sendo sobremaneira dificultada pela invencível avalanche de processos, tem-se por premissa inafastável, levando em conta a formalização de ação direta de inconstitucionalidade, a impropriedade de este Tribunal pronunciar-se, não em ambiente presencial, mas no dito Plenário Virtual, quando há o prejuízo do devido processo legal, afastada a sustentação da tribuna.

Faço a observação reiterando, por dever de coerência, ser o Colegiado – órgão democrático por excelência – somatório de forças distintas, pressupondo colaboração, cooperação mútua entre os integrantes, quadro de todo incompatível com a deliberação em âmbito eletrônico.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.290

PROCED. : GOIÁS

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

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

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do inc. IV do art. 11 da Constituição do Estado de Goiás, com a alteração da Emenda Constitucional n° 46, de 9.9.2010, nos termos do voto da Relatora. Plenário, Sessão Virtual de 8.11.2019 a 19.11.2019.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário