24/09/2014 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.361 CEARÁ

RELATOR	: **MIN. MARCO AURÉLIO**
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON
ADV.(A/S)	: CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO FILHO E OUTROS
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto as informações prestadas pelo Gabinete:

> A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, na ação direta de inconstitucionalidade, impugna o § 3º do artigo 47 da Lei nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, do Estado do Ceará – Lei Orgânica do Tribunal de Contas estadual. Eis a íntegra do artigo mencionado, com a redação dada pela Lei estadual nº 13.037, de 30 de junho de 2000:
>
> > Art. 47 - Nenhum processo, documento ou informação poderá, sob qualquer pretexto, ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias.
> >
> > § 1º - No caso de sonegação, o Tribunal assinará prazo para apresentação dos documentos, informações e esclarecimentos julgados necessários, comunicando o fato ao Secretário de Estado supervisor da área ou à autoridade de nível hierárquico equivalente, para as medidas cabíveis.

Liberado para assinatura

§ 2º - Vencido o prazo e não cumprida a exigência, o Tribunal aplicará as sanções previstas no inciso VII do Art. 62 desta Lei.

§ 3º - Não se inclui na hipótese do caput, o conteúdo de pesquisas e consultorias solicitadas pela Administração para direcionamento de suas ações, bem como de documentos relevantes, cuja divulgação possa importar em danos para o Estado."

A autora assevera a legitimidade ativa e a pertinência temática entre o pedido e os próprios objetivos estatutários, haja vista o objeto da ação direta ser referente à violação da competência constitucional dos Tribunais de Contas. Menciona precedentes nesse sentido, tais como os formalizados nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1.873, da relatoria de Vossa Excelência, acórdão veiculado no Diário da Justiça de 2 de fevereiro de 1998, e nº 1.934, relator Ministro Moreira Alves, acórdão veiculado no Diário da Justiça de 1º de setembro de 1999.

No mérito, segundo sustenta, a norma atacada visa impedir o Tribunal de Contas do Estado de cumprir os deveres que lhe são atribuídos pela Carta da República, em especial, os de "exigir a prestação de contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado do Ceará responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária (...)"

Conforme alega, há descompasso entre o preceito impugnado e os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade, porquanto inviabiliza o controle externo de diversos atos administrativos do Estado do Ceará, envolvendo interesse e dispêndio de recursos públicos. Acrescenta não serem a obscuridade e o

Liberado para assinatura

sigilo das atividades do Poder Executivo situações compatíveis com o regime democrático, a publicidade e o direito constitucional de acesso a informações públicas. Aponta a contrariedade aos artigos 70, parágrafo único, 71, incisos II, IV, VI, VIII, IX, X e XI, e 75, cabeça, da Carta Federal.

Requereu a concessão de medida acauteladora para suspender, até o exame final da ação direta, a vigência da norma atacada e juntou documentos à folha 13 à 72.

A Assembleia Legislativa salientou a existência da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2000.07207-0 no Tribunal de Justiça cearense, em que os mesmos preceitos estão sendo contestados em face da Constituição estadual. Ressaltou que o Tribunal local suspendeu o dispositivo impugnado em virtude de possível ofensa ao artigo 76, incisos I, II, IV, V e VI, da Carta estadual. O Governador do Estado do Ceará apontou a revogação da norma em exame ante a edição da Lei Complementar estadual n° 26, de 15 de janeiro de 2001. O Ministro Maurício Corrêa determinou a juntada de ambas as informações por linha, porque apresentadas fora do prazo legal.

Em resposta a ofício expedido pelo relator originário, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará confirmou a concessão de liminar na ação direta de inconstitucionalidade em trâmite perante o Tribunal local (folha 108) e remeteu cópia do respectivo acórdão (folha 110 a 113) e da decisão mediante a qual o Desembargador Fernando Luiz Aimenes Rocha (folha 114) determinou a suspensão da ação direta enquanto o Supremo não chegar ao exame final do tema.

Por meio do acórdão de folha 154 a 175, o Plenário, após afastar as preliminares arguidas, deferiu a medida acauteladora. O entendimento ficou resumido na seguinte ementa, publicada no Diário da Justiça de 1º de agosto de 2003:

Liberado para assinatura

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE DA REQUERENTE E PERTINÊNCIA TEMÁTICA. RESTRIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS. SOBRESTAMENTO DA AÇÃO DIRETA NO ÂMBITO ESTADUAL ATÉ O JULGAMENTO DO MÉRITO DA QUE TRAMITA PERANTE O STF. COMPETÊNCIA DESTE. Legitimidade da requerente já reconhecida. Precedentes. Ocorrência de pertinência temática. 2. Verificada a reprodução obrigatória pela Carta Estadual (artigos 76, incisos I, II, IV, V e VI) das disposições constantes dos incisos I, II, IV, V e VI do artigo 71 da Constituição Federal, é do STF a competência para julgar a ação. Precedentes. 3. O controle externo das contas do Estado-membro é do Tribunal de Contas, como órgão auxiliar da Assembléia Legislativa, na forma do artigo 71 da Constituição Federal, por força do princípio da simetria. 4. Constitui ato atentatório à efetiva atuação das Cortes de Contas disposição que restrinja de seu controle fiscalizador quaisquer das competências constitucionais a elas outorgadas como agentes desse munus (CF, artigo 71). 5. Se a ADI é proposta inicialmente perante o Tribunal de Justiça local e a violação suscitada diz respeito a preceitos da Carta da República, de reprodução obrigatória pelos Estados-membros, deve o Supremo Tribunal Federal, nesta parte, julgar a ação, suspendendo-se a de lá; se além das disposições constitucionais federais há outros fundamentos envolvendo dispositivos da Constituição do Estado, a ação ali em curso deverá ser sobrestada até que esta Corte julgue em definitivo o mérito da controvérsia. Precedente. 6. Cautelar deferida para suspender a vigência do § 3º do artigo 47 da Lei 12.509, de 6 de dezembro de 1995, acrescentado pelo artigo 2º da Lei 13.037, de 30 de junho de 2000, do Estado do Ceará.

À folha 178, Vossa Excelência, por substituição, foi

Liberado para assinatura

designado relator.

A Advocacia-Geral da União, à folha 181 à 190, e a Procuradoria Geral da República, no parecer de folha 192 a 196, manifestam-se pela procedência do pedido. Consoante afirmam, o Supremo, reiteradamente, vem declarando a inconstitucionalidade de leis estaduais que subtraem competência dos Tribunais de Contas locais, em desacordo com o modelo criado pela Constituição da República para o Tribunal de Contas da União.

O processo está aparelhado para julgamento.

É o relatório.

Liberado para assinatura

Liberado para assinatura

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Inicialmente, consigno a impropriedade da manifestação do Advogado-Geral da União. É única a respectiva atuação em processos objetivos. Cabe-lhe não a emissão de parecer, mas a defesa do ato ou texto impugnado. Age, assim, como curador. Eis o preceito regedor da matéria:

> Art. 103 [...]
>
> [...]
>
> § 3º – Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado.
>
> [...]

A ordem jurídico-constitucional não oferece opção. Cumpre ao Advogado-Geral da União, ante a norma imperativa, defender o ato. Faço o registro diante da postura adotada no sentido de se declarar a inconstitucionalidade, ou seja, de se acolher o pedido formulado.

No tocante à competência do Supremo para o julgamento do processo, a jurisprudência firmou-se no sentido de que a anterior formalização da representação de inconstitucionalidade perante tribunal de justiça local, em face de dispositivo de carta estadual de reprodução obrigatória, não afasta a apreciação pelo Supremo de ação direita na qual se questiona a harmonia da mesma norma com a Carta Federal. Precedentes: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1423-MC/SP, relator

Ministro Moreira Alves, acórdão publicado no Diário da Justiça de 22 de novembro de 1996, e Agravo Regimental na Reclamação nº 425, relator Ministro Néri da Silveira, acórdão veiculado no Diário da Justiça de 27 de maio de 1993.

Uma vez constatada a instauração simultânea de processos nas jurisdições constitucionais estadual e federal, a solução é a suspensão da representação de inconstitucionalidade em curso no tribunal de justiça local, que, após a decisão do Supremo na ação direta, poderá ter prosseguimento, se não ficar prejudicada. O sobrestamento da representação de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça do Ceará já foi, aliás, a medida adotada pelo Supremo, quando do deferimento da liminar.

A legitimidade da requerente para formalizar o processo de controle normativo abstrato de constitucionalidade veio a ser reconhecida pelo Supremo em julgamentos anteriores. Faço referência às Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1.994, relator Ministro Eros Grau, acórdão publicado no Diário da Justiça de 8 de setembro de 2006, e nº 1.873, de minha relatoria, acórdão veiculado no Diário da Justiça de 19 de setembro de 2003.

Consigno também a afinidade temática entre o pedido postulado e os objetivos institucionais da Associação, mais especificamente o versado no artigo 2º, inciso II, do estatuto da entidade, segundo o qual lhe incumbe a defesa das competências e prerrogativas constitucionais dos membros dos Tribunais de Contas. O objeto da ação direta diz respeito a subtração de competência do Tribunal de Contas estadual.

Além disso, não há de se falar em revogação, pela Lei Complementar estadual nº 26, de 15 de janeiro de 2001, da norma contestada porquanto o último diploma cuida da atividade de controle externo exercida no âmbito da própria Assembleia Legislativa cearense, não versando as atribuições do Tribunal de Contas estadual.

Segundo o artigo 2º, § 1º, da citada Lei Complementar, os órgãos do Poder Público estadual remeterão à Comissão de Fiscalização e Controle da Assembleia, e não ao Tribunal de Contas, "a relação de todos os

Liberado para assinatura

contratos, convênios e aditivos firmados para cada órgão, indicando os respectivos objetos e valores". O § 2º do mesmo artigo autoriza a Comissão de Fiscalização e Controle a solicitar, quando considerar necessário, "cópias de contratos, convênios e aditivos, a qualquer órgão do Poder Público Estadual".

Não tratando a Lei Complementar da atividade de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, permanece, nos termos da impugnada na presente ação direta, a possibilidade de a Administração Pública negar-lhe acesso a documentos, processos ou informações relacionadas a pesquisas e consultorias realizadas.

Quanto ao mérito, o Supremo já proclamou, em reiteradas ocasiões, a necessidade de os estados-membros observarem o modelo federal de organização, composição e competências delineado pela Carta da República para o Tribunal de Contas da União. Precedentes: Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 849, relator Ministro Sepúlveda Pertence, acórdão publicado no Diário da Justiça de 23 de abril de 1999, e nº 3.307, relatora Ministra Cármen Lúcia, acórdão veiculado no Diário da Justiça de 28 de maio de 2009.

A lei contestada cria óbice ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará à fiscalização de contratos administrativos concernentes a pesquisas e consultorias envolvendo a Administração, bem como impede o exame de documentos potencialmente relevantes para o exercício do controle externo. Conforme os artigos 70, parágrafo único, 71, inciso II, e 75 da Constituição Federal, os procedimentos de pesquisa e consultoria e os recursos públicos eventualmente despendidos para executá-los ficam sujeitos à prestação de contas e à fiscalização do Tribunal de Contas estadual.

As normas que impliquem obstáculo ao exercício da competência dos Tribunais de Contas locais, em descompasso com a estrutura criada na Carta da República para o exercício do controle externo, surgem inconstitucionais. A estranha negativa de acesso a documentos públicos, sob justificativa genérica de que a divulgação resultará em danos ao Estado, ofende o princípio da publicidade e o direito de acesso à

Liberado para assinatura

informação. Nos regimes democráticos, os órgãos públicos não guardam ou produzem documentos para benefício próprio, mas para atuarem como curadores de dados que pertencem ao povo. A garantia de acesso a documentos públicos por órgãos fiscalizadores e pela sociedade em geral – parcialmente instrumentalizada pelo princípio da publicidade – é princípio basilar da ordem constitucional vigente, sendo sempre do Estado o grave ônus de demonstrar, no caso concreto, os motivos pelos quais documentos de interesse público devem ter acesso restrito.

Estrutura normativa voltada a promover o sigilo sobre a destinação e a utilização de recursos estatais não se coaduna com os princípios constitucionais da publicidade, moralidade e responsabilidade, revelando-se a transparência, na Carta de 1988, como instrumento de controle de expressivo valor. É flagrante a desarmonia com a Constituição da República de norma em que, mediante preceito indeterminado – "dano ao Estado" –, cria-se mistério na gestão pública.

Ante o quadro, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do § 3º do artigo 47 da Lei nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, acrescentado pelo artigo 2º da Lei nº 13.037, de 30 de junho de 2000, do Estado do Ceará.

É como voto.

Liberado para assinatura