

19/12/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.070 RONDÔNIA

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DE ESTADO - ANAPE
ADV.(A/S) : CEZAR BRITTO
ADV.(A/S) : RODRIGO CAMARGO BARBOSA
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROCURADORES DE ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS
ADV.(A/S) : RODRIGO LOPES LOURENÇO

EMENTA: *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI COMPLEMENTAR RONDONIENSE N. 399/2007, QUE CRIA E ORGANIZA A PROCURADORIA-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. CONSONÂNCIA AO ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 94/RO. ART. 3º, INC. V, DA LEI COMPLEMENTAR N. 399/2007. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA AUTORIZADORA DA PROCURADORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL A COBRAR JUDICIALMENTE MULTAS APLICADAS EM DECISÕES DEFINITIVAS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 223.037/SE. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.*

ACÓRDÃO

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, e nos termos do voto da Relatora, em **rejeitar as preliminares, e, no mérito, julgar parcialmente procedente a ação**, para declarar a inconstitucionalidade do inciso V do art. 3º da Lei

ADI 4070 / RO

Complementar rondoniense 399/2007. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello, e, nesta assentada, o Ministro Gilmar Mendes.

Brasília, 19 de dezembro de 2016.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.070 RONDÔNIA

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DE ESTADO - ANAPE
ADV.(A/S) : ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROCURADORES DE ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS
ADV.(A/S) : RODRIGO LOPES LOURENÇO

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação Nacional dos Procuradores de Estado – Anape, em 17.4.2008, questionando a validade constitucional da Lei Complementar rondoniense n. 399/2007, que estabelece:

“Lei Complementar n. 399, de 7 de dezembro de 2007.

Dispõe sobre a organização e funcionamento da Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, na forma do art. 253 da Constituição Estadual, e dá outras providências.

Art. 1º Fica instituída a Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, integrada por 5 (cinco) Procuradores, administrativamente subordinada à Presidência, competindo-lhe a representação judicial e extrajudicial, assim como as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Tribunal de Contas.

§ 1º Os Procuradores serão nomeados pelo Presidente do Tribunal de Contas, dentre brasileiros inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, aprovados em concurso público de provas e títulos, com a participação da OAB em todas as suas fases, observada

ADI 4070 / RO

a ordem de classificação.

§ 2º Serão exigidos para a nomeação do candidato aprovado no concurso exames de sanidade física e mental.

Art. 2º A Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas terá a seguinte estrutura organizacional:

I – 01 (um) Procurador-Geral;

II – 04 (quatro) Procuradores;

III – 01 (um) Chefe de Gabinete;

IV – 02 (dois) Assessores; e

V – 01 (um) Secretário de Gabinete.

§ 1º O cargo de Procurador-Geral é de livre nomeação do Presidente do Tribunal de Contas, dentre os integrantes da carreira.

§ 2º Ao pessoal de apoio da Procuradoria-Geral, indicado nos incisos III, IV e V, aplicam-se as disposições da Lei Complementar nº 307, de 1º de outubro de 2004.

Art. 3º À Procuradoria-Geral, na defesa dos interesses do Tribunal de Contas, incluídos os de natureza financeira e orçamentária, compete:

I – representar o Tribunal de Contas junto ao Poder Judiciário, em todas as instâncias;

II – defender, em juízo ou fora dele, ativa e passivamente, os atos e prerrogativas do Tribunal de Contas;

III – exercer as funções de Consultoria e Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas;

IV – receber citações e demais comunicações processuais referentes a quaisquer ações ou processos ajuizados contra o Tribunal de Contas ou nos quais deva intervir a Procuradoria-Geral;

V – cobrar judicialmente as multas aplicadas em decisão definitiva do Tribunal de Contas e não saldadas em tempo devido;

VI – emitir parecer, quando solicitado pela Presidência do Tribunal de Contas;

VII – acompanhar, junto aos órgãos de representação jurídica das unidades jurisdicionadas, os procedimentos adotados para a cobrança dos débitos impostos pelo Tribunal de Contas;

VIII – prestar informações nos mandados de segurança impetrados contra decisões do Tribunal de Contas ou contra atos

ADI 4070 / RO

praticados pelo seu Presidente ou qualquer de seus membros;

IX – representar, a juízo do Presidente, às autoridades competentes, na defesa da instituição e da constitucionalidade das leis federais e estaduais.

X – propor ao Presidente as providências cabíveis para a proposição ou edição de normas legais ou regulamentares, bem como para o aperfeiçoamento das práticas administrativas;

XI – opinar previamente com referência ao cumprimento de decisões judiciais e, por determinação do Presidente, nos pedidos de extensão de julgados relacionados com a Administração do Tribunal de Contas; e

XII – desempenhar outras atribuições que lhe forem expressamente cometidas pelo Presidente.

§ 1º A perda de prazo ou para peticionar em processo judicial é motivo para a instauração de processo administrativo, na forma do artigo 41, § 1º, inciso II, da Constituição da República.

§ 2º Os membros da Procuradoria-Geral estão sujeitos ao regime de dedicação exclusiva, vedado o exercício da advocacia privada, aplicando-se-lhes, no que couber, o estatuto jurídico dos Procuradores do Estado e as disposições contidas nas Leis Complementares ns. 68, de 9 de dezembro de 1992 e 307, de 1º de outubro de 2004.

§ 3º O Regimento Interno da Procuradoria será aprovado por meio de Resolução.

Art. 4º São atribuições do Procurador-Geral:

I – chefiar a Procuradoria-Geral;

II – superintender e coordenar as atividades da Procuradoria-Geral, orientando-lhe a atuação;

III – despachar diretamente com o Presidente;

IV – opinar na abertura de processo de sindicância e indicar a instauração de processo administrativo disciplinar, em relação aos membros da Procuradoria-Geral;

V – requisitar dos órgãos da Administração Pública documentos, exames, diligências e esclarecimentos necessários ao desempenho das funções da Procuradoria-Geral;

VI – avocar, motivadamente, processo ou matéria que esteja sob exame de qualquer membro da Procuradoria-Geral;

ADI 4070 / RO

VII – receber as citações iniciais ou comunicações referentes a quaisquer ações ou processos ajuizados contra o Tribunal de Contas ou nos quais deva intervir a Procuradoria-Geral;

VIII – visar os pareceres emitidos pelos Procuradores;

IX – encaminhar ao Presidente, para deliberação, expedientes relativos a cumprimento ou extensão de decisão judicial; e

X – interpor ou determinar aos Procuradores a interposição das ações que entender necessárias à defesa dos interesses do Tribunal, após autorização do Presidente.

Parágrafo único. O Procurador-Geral será substituído em suas ausências e impedimentos, sem necessidade de ato formal, pelo Procurador mais antigo ou, em caso de idêntica antiguidade, pelo melhor classificado no concurso de ingresso.

Art. 5º Incumbe aos Procuradores do Tribunal de Contas o exercício das competências previstas no art. 3º e, por delegação, as estabelecidas no art. 4º.

Art. 6º O subsídio dos Procuradores e a remuneração dos demais cargos previstos no art. 2º são os constantes dos Anexos I e II desta Lei Complementar.

Parágrafo único. O subsídio do Procurador-Geral será 25% (vinte e cinco por cento) superior ao dos demais Procuradores, vedada sua incorporação para quaisquer efeitos.

Art. 7º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação”.

2. A Autora argumenta que “os dispositivos legais acima transcritos conferiram à Procuradoria do TCE e conseqüentemente aos criados Procuradores do Tribunal de Contas do Estado parcela da representação judicial do Estado de Rondônia, uma vez que as Cortes de Contas não possuem personalidade jurídica própria. De efeito, representando os Tribunais de Contas em juízo os tais Procuradores, ipso facto, representarão o próprio Estado de Rondônia, ferindo assim o art. 132 da Constituição Federal, que confere tal prerrogativa aos Procuradores de Estado, com exclusividade” (fl. 9).

Afirma que “os Tribunais de Contas dos Estados (...) são órgãos que

ADI 4070 / RO

integram a estrutura administrativa estatal, cumprindo a tarefa de auxiliar o Poder Legislativo em sua função típica de controle externo. Não possuem, portanto, personalidade jurídica própria e, por essa razão, não poderão ser representados em juízo por outro órgão que não as respectivas Procuradorias dos Estados. Em face do comando insculpido no art. 132 [da Constituição da República], pode-se concluir seguramente que a representação exercida pelos Procuradores é da entidade federada, isto é, da pessoa jurídica de direito público, compreendidos aí os Poderes estatais, os quais consubstanciam meros órgãos administrativos, desprovidos de personalidade própria. Em juízo, com maior razão, há falar-se tão somente no próprio Estado representado, responsável por todos os atos de seus órgãos, inclusive os Tribunais de Contas” (fls. 13-14, grifos no original).

Requer o deferimento da medida cautelar para “suspender os efeitos dos arts. 1º, 2º e 3º, em sua integralidade, da Lei Complementar n. 399/2007” (fl. 26). No mérito, pede a procedência da presente ação.

3. Em 25.4.2008, adotei o rito previsto no art. 12 da Lei n. 9.868/1999.

4. Em 15.5.2008, admiiti a Associação Nacional dos Procuradores de Assembleias Legislativas como *amicus curiae* (fls. 160-161).

5. Em 26.5.2008, a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia informou que “o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em obediência ao artigo 48 da Constituição Estadual combinado com o artigo 96 da Constituição Federal, endereçou mensagem à Assembleia Legislativa, com o Projeto de Lei visando a organização e funcionamento da Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, nos moldes do artigo 253 da Carta Estadual, expondo que a procuradoria foi concebida como órgão de assessoramento e consultoria jurídica e representação judicial e extrajudicial da Corte de Contas na defesa dos seus interesses, sem, com isso, interferir nas atribuições que são próprias da Procuradoria-Geral do Estado bem como nas Procuradorias dos Municípios e nas da Administração Direta” (fl. 62).

ADI 4070 / RO

Argumentou que *“em nenhum momento foi atribuído a eles [Procuradores do Tribunal de Contas de Rondônia] o poder de representatividade, exclusiva dos Procuradores organizados em carreira[, e salientou que] h[averia de] se levar em conta (...) [que] a intenção do Estado foi de dar maior suporte ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, de modo [a] dar maior celeridade e eficácia aos processos afetos aos seus Procuradores”* (fl. 66). Pede, por isso, seja julgada improcedente esta ação.

6. O Governador do Estado de Rondônia não prestou informações, conforme certidão de fl. 59.

7. Em 2.6.2008, o Advogado-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido (fls. 102-113).

8. Em 2.3.2009, o Procurador-Geral da República opinou pela *“extinção do presente processo objetivo sem resolução de mérito[, em razão de a] impugnação não se dirigir contra todo o complexo normativo”* (fl. 120) *“e, quanto a este, caso alcançado, pela procedência parcial do pedido, a fim de se conferir ao diploma legal questionado, em especial aos seus artigos 1º e 3º, interpretação conforme a Constituição Nacional, no sentido de não se permitir a representação judicial nele tratada na hipótese em que ausente a capacidade processual do Tribunal de Contas, bem como para se declarar, em particular, a inconstitucionalidade do inciso V do art. 3º da mesma lei”* (fls. 127-128).

É o relatório.

19/12/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.070 RONDÔNIA

V O T O

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. Conforme relatado, a Associação Nacional dos Procuradores de Estado – Anape ajuizou a presente ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, na qual se questiona a validade constitucional da Lei Complementar rondoniense n. 399/2007, que “*dispõe sobre a organização e funcionamento da Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, na forma do art. 253 da Constituição Estadual, e dá outras providências*”.

2. A Autora argumenta, em síntese, que “*os dispositivos legais acima transcritos conferiram à Procuradoria do TCE e conseqüentemente aos criados Procuradores do Tribunal de Contas do Estado parcela da representação judicial do Estado de Rondônia, uma vez que as Cortes de Contas não possuem personalidade jurídica própria. De efeito, representando os Tribunais de Contas em juízo os tais Procuradores, ipso facto, representarão o próprio Estado de Rondônia, ferindo assim o art. 132 da Constituição Federal, que confere tal prerrogativa aos Procuradores de Estado, com exclusividade*” (fl. 9).

Preliminar de prejuízo da ação

3. Cumpre esclarecer, inicialmente, que as alterações promovidas pela Lei Complementar rondoniense n. 658/2012 não importaram em qualquer prejuízo à presente ação.

Os artigos da Lei Complementar n. 658/2012 que trataram da Lei Complementar n. 399/2007 dispõem:

“Art. 5º O art. 6º da Lei Complementar n. 399, de 7 de dezembro de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

ADI 4070 / RO

‘Art. 6º O subsídio do Procurador é o disposto no Anexo I desta Lei Complementar’.

(...)

Art. 7º Ficam revogados os incisos III, IV, V e o § 2º do art. 2º e os Anexos II e IV da Lei Complementar n. 399/2007”.

A despeito da alteração do art. 6º e da revogação dos incisos III, IV, V e do § 2º do art. 2º e dos Anexos II e IV da Lei Complementar n. 399/2007, verifico que a organização e o funcionamento da Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia mantiveram-se hígidos, razão pela qual afasto eventual alegação de prejuízo do julgamento de mérito.

Preliminar de não conhecimento da ação

4. De se afastar também a preliminar de não conhecimento da ação suscitada pelo Procurador-Geral da República, segundo a qual *“a presente ação há de ser extinta sem resolução da questão de fundo [porque] (...) a pretensão da requerente encontra intransponível óbice de caráter formal, consistente no fato de a impugnação não se dirigir contra todo o complexo normativo que dispõe sobre a criação de procuradoria no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, nos moldes tratados”* (fl. 120).

Ao contrário do que argumenta o Procurador-Geral da República, verifico que a análise da constitucionalidade das normas contidas na Lei Complementar rondoniense n. 399/2007 independe, em princípio, da análise da constitucionalidade das normas da Constituição Estadual que também cuidaram da matéria (art. 253 e parágrafos). Parece óbvia a possibilidade de a norma regulamentadora de determinada matéria ser inconstitucional sem que a norma que lhe serve de fundamento o seja.

Se, por um lado, é certa a inviabilidade de as normas ora impugnadas serem objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 94/RO, pois foram editadas em 2007 (oito anos após o ajuizamento da referida ação), de outro, não remanescem dúvidas sobre a desnecessidade

ADI 4070 / RO

de se reiterar pedido de declaração de inconstitucionalidade de normas que já estão sob análise do Supremo Tribunal Federal.

No caso vertente, tanto fica ainda mais evidente quando se constata que as normas da Constituição estadual rondoniense nas quais se pautou o legislador estadual ordinário para criar a lei ora impugnada foram objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 94/RO.

Passo, pois, a análise do mérito.

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 94/RO

5. A matéria debatida na presente ação, qual seja, a organização e o funcionamento da Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, *grosso modo*, foi também objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 94/RO, Relator o Ministro Gilmar Mendes, na qual se questionou a validade constitucional dos arts. 252, §§ 1º e 2º, 253, §§ 1º, 2º e 3º, 254 e 255 da Constituição do Estado de Rondônia e do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição estadual.

Em 12.10.1989, no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 94/RO, o Plenário deste Supremo Tribunal decidiu:

“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, PERANTE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTIGOS 37, II, 131, 132, 135 E 22, I) DOS ARTIGOS 252, PARAGRAFOS 1. E 2. 253, PARAGRAFOS 1. A 3. E DO ART. 10 (ESTE DAS DISPOSIÇÕES TRANSITORIAS) DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RONDONIA. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DAS NORMAS RELATIVAS AO PROVIMENTO, INDEPENDENTEMENTE DE CONCURSO PÚBLICO, DOS CARGOS DE PROCURADOR DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA E DO TRIBUNAL DE CONTAS,

ADI 4070 / RO

MEDIANTE O APROVEITAMENTO DE TITULARES DE OUTRA INVESTIDURA (ART. 37, II, DA C.F.). INDEFERIMENTO DA CAUTELAR, QUANTO AS DEMAIS IMPUGNAÇÕES POR NÃO SE CARACTERIZAR A URGÊNCIA INDISPENSEVEL AO ATENDIMENTO DO PEDIDO” (DJ 27.10.1989, grifos nossos).

6. Com a suspensão da eficácia apenas do art. 254, *caput* e parágrafo único, da Constituição do Estado de Rondônia e do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de Rondônia, o legislador estadual, em 7.12.2007, com fundamento no art. 253 da Constituição daquele Estado, aprovou a Lei Complementar n. 399, que regulamenta a organização e o funcionamento da Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, cujos termos estabelecem:

“Lei Complementar n. 399, de 7 de dezembro de 2007.

Dispõe sobre a organização e funcionamento da Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, na forma do art. 253 da Constituição Estadual, e dá outras providências.

Art. 1º Fica instituída a Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, integrada por 5 (cinco) Procuradores, administrativamente subordinada à Presidência, competindo-lhe a representação judicial e extrajudicial, assim como as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Tribunal de Contas.

§ 1º Os Procuradores serão nomeados pelo Presidente do Tribunal de Contas, dentre brasileiros inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, aprovados em concurso público de provas e títulos, com a participação da OAB em todas as suas fases, observada a ordem de classificação.

§ 2º Serão exigidos para a nomeação do candidato aprovado no concurso exames de sanidade física e mental.

Art. 2º A Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas terá a seguinte estrutura organizacional:

I – 01 (um) Procurador-Geral;

ADI 4070 / RO

II – 04 (quatro) Procuradores;

III – 01 (um) Chefe de Gabinete;

IV – 02 (dois) Assessores; e

V – 01 (um) Secretário de Gabinete.

§ 1º O cargo de Procurador-Geral é de livre nomeação do Presidente do Tribunal de Contas, dentre os integrantes da carreira.

§ 2º Ao pessoal de apoio da Procuradoria-Geral, indicado nos incisos III, IV e V, aplicam-se as disposições da Lei Complementar nº 307, de 1º de outubro de 2004.

Art. 3º À Procuradoria-Geral, na defesa dos interesses do Tribunal de Contas, incluídos os de natureza financeira e orçamentária, compete:

I – representar o Tribunal de Contas junto ao Poder Judiciário, em todas as instâncias;

II – defender, em juízo ou fora dele, ativa e passivamente, os atos e prerrogativas do Tribunal de Contas;

III – exercer as funções de Consultoria e Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas;

IV – receber citações e demais comunicações processuais referentes a quaisquer ações ou processos ajuizados contra o Tribunal de Contas ou nos quais deva intervir a Procuradoria-Geral;

V – cobrar judicialmente as multas aplicadas em decisão definitiva do Tribunal de Contas e não saldadas em tempo devido;

VI – emitir parecer, quando solicitado pela Presidência do Tribunal de Contas;

VII – acompanhar, junto aos órgãos de representação jurídica das unidades jurisdicionadas, os procedimentos adotados para a cobrança dos débitos impostos pelo Tribunal de Contas;

VIII – prestar informações nos mandados de segurança impetrados contra decisões do Tribunal de Contas ou contra atos praticados pelo seu Presidente ou qualquer de seus membros;

IX – representar, a juízo do Presidente, às autoridades competentes, na defesa da instituição e da constitucionalidade das leis federais e estaduais.

X – propor ao Presidente as providências cabíveis para a proposição ou edição de normas legais ou regulamentares, bem como

ADI 4070 / RO

para o aperfeiçoamento das práticas administrativas;

XI – opinar previamente com referência ao cumprimento de decisões judiciais e, por determinação do Presidente, nos pedidos de extensão de julgados relacionados com a Administração do Tribunal de Contas; e

XII – desempenhar outras atribuições que lhe forem expressamente cometidas pelo Presidente.

§ 1º A perda de prazo ou para peticionar em processo judicial é motivo para a instauração de processo administrativo, na forma do artigo 41, § 1º, inciso II, da Constituição da República.

§ 2º Os membros da Procuradoria-Geral estão sujeitos ao regime de dedicação exclusiva, vedado o exercício da advocacia privada, aplicando-se-lhes, no que couber, o estatuto jurídico dos Procuradores do Estado e as disposições contidas nas Leis Complementares ns. 68, de 9 de dezembro de 1992 e 307, de 1º de outubro de 2004.

§ 3º O Regimento Interno da Procuradoria será aprovado por meio de Resolução.

Art. 4º São atribuições do Procurador-Geral:

I – chefiar a Procuradoria-Geral;

II – superintender e coordenar as atividades da Procuradoria-Geral, orientando-lhe a atuação;

III – despachar diretamente com o Presidente;

IV – opinar na abertura de processo de sindicância e indicar a instauração de processo administrativo disciplinar, em relação aos membros da Procuradoria-Geral;

V – requisitar dos órgãos da Administração Pública documentos, exames, diligências e esclarecimentos necessários ao desempenho das funções da Procuradoria-Geral;

VI – avocar, motivadamente, processo ou matéria que esteja sob exame de qualquer membro da Procuradoria-Geral;

VII – receber as citações iniciais ou comunicações referentes a quaisquer ações ou processos ajuizados contra o Tribunal de Contas ou nos quais deva intervir a Procuradoria-Geral;

VIII – visar os pareceres emitidos pelos Procuradores;

IX – encaminhar ao Presidente, para deliberação, expedientes relativos a cumprimento ou extensão de decisão judicial; e

ADI 4070 / RO

X – interpor ou determinar aos Procuradores a interposição das ações que entender necessárias à defesa dos interesses do Tribunal, após autorização do Presidente.

Parágrafo único. O Procurador-Geral será substituído em suas ausências e impedimentos, sem necessidade de ato formal, pelo Procurador mais antigo ou, em caso de idêntica antiguidade, pelo melhor classificado no concurso de ingresso.

Art. 5º Incumbe aos Procuradores do Tribunal de Contas o exercício das competências previstas no art. 3º e, por delegação, as estabelecidas no art. 4º.

Art. 6º O subsídio dos Procuradores e a remuneração dos demais cargos previstos no art. 2º são os constantes dos Anexos I e II desta Lei Complementar.

Parágrafo único. O subsídio do Procurador-Geral será 25% (vinte e cinco por cento) superior ao dos demais Procuradores, vedada sua incorporação para quaisquer efeitos.

Art. 7º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação” (grifos nossos).

7. A argumentação central desenvolvida pela Requerente está pautada na contrariedade ao art. 132 da Constituição da República, segundo o qual:

“Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas”.

Como se vê, o que se põe em foco na presente ação é a compatibilidade entre as competências da Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e aquelas outorgadas à Procuradoria-Geral do Estado pelo art. 132 da Constituição da República.

8. A discussão sobre a constitucionalidade de normas que criam

ADI 4070 / RO

procuradorias no Poder Legislativo não é nova no Supremo Tribunal Federal.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.557/DF, Relatora a Ministra Ellen Gracie, o Plenário deste Supremo Tribunal assentou:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA Nº 9, DE 12.12.96. LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. CRIAÇÃO DE PROCURADORIA GERAL PARA CONSULTORIA, ASSESSORAMENTO JURÍDICO E REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DA CÂMARA LEGISLATIVA. PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E DE OFENSA AO ART. 132 DA CF. (...) 2. A estruturação da Procuradoria do Poder Legislativo distrital está, inegavelmente, na esfera de competência privativa da Câmara Legislativa do DF. Inconsistência da alegação de vício formal por usurpação de iniciativa do Governador. 3. A Procuradoria Geral do Distrito Federal é a responsável pelo desempenho da atividade jurídica consultiva e contenciosa exercida na defesa dos interesses da pessoa jurídica de direito público Distrito Federal. 4. Não obstante, a jurisprudência desta Corte reconhece a ocorrência de situações em que o Poder Legislativo necessite praticar em juízo, em nome próprio, uma série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes, nada impedindo que assim o faça por meio de um setor pertencente a sua estrutura administrativa, também responsável pela consultoria e assessoramento jurídico de seus demais órgãos. Precedentes: ADI 175, DJ 08.10.93 e ADI 825, DJ 01.02.93. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente” (DJ 18.6.2004, grifos nossos).

Naquela assentada, a Ministra Relatora esclareceu:

“4 - A questão trazida nesta ação direta já foi objeto de exame por parte deste Supremo Tribunal. Trata-se de averiguar se a

ADI 4070 / RO

existência de um órgão de assessoramento jurídico pertencente à estrutura administrativa da Assembléia Legislativa que, inclusive, por ela responda judicialmente, compatibiliza-se com o princípio da unicidade da representação judicial dos Estados e do DF, previsto no art. 132 da Carta Magna.

(...) Também ficou assentado na jurisprudência da Casa que este 'mandato judicial' diretamente outorgado pela Constituição Federal às Procuradorias envolve, a princípio, o patrocínio dos três Poderes estaduais, uma vez que órgãos como Tribunais de Justiça e Assembleias Legislativas não possuem personalidade jurídica própria, ao mesmo tempo em que integram a entidade da Federação a que pertencem, esta sim dotada de tal atributo.

Todavia, definiu este Supremo Tribunal Federal a ocorrência de certas situações em que um determinado Poder necessite estar em juízo praticando, por si mesmo e validamente, uma série de atos processuais na defesa de interesses peculiares que assegurem sua autonomia ou independência frente aos demais Poderes. No julgamento definitivo da ADI 175, DJ 08.10.93, na qual se examinava a constitucionalidade de carreiras de assessoramento jurídico dos Poderes Legislativo e Judiciário do Estado do Paraná, esta peculiar capacidade processual foi reconhecida com precisão no voto do ilustre Relator, Min. Octavio Gallotti: (verbis)

'Vê-se, desde logo, que, no pertinente ao assessoramento jurídico do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, não há margem alguma para a alegação, ínsita na petição inicial, de invasão da competência natural de Procuradoria Geral do Estado. É certo que não possuindo - as Assembleias e os Tribunais - personalidade jurídica própria, sua representação, em juízo, é normalmente exercida pelos Procuradores do Estado. Mas têm, excepcionalmente, aqueles órgãos, quando esteja em causa a autonomia do Poder, reconhecida capacidade processual, suscetível de ser desempenhada por meio de Procuradorias especiais (se tanto for julgado conveniente, por seus dirigentes), às quais também podem ser cometidos encargos de assessoramento jurídico das atividades técnicas e administrativas dos Poderes em questão (Assembléia e

ADI 4070 / RO

Tribunais). Poder-se-á, até, discutir a utilidade dessa prática, jamais, porém - penso eu - vir-se a considerá-la adequada às funções da Procuradoria do Estado, integrada no Poder Executivo.'

Do voto do eminente Min. Octavio Gallotti prolatado no julgamento cautelar desta ação, trago, ainda, trecho de despacho da lavra do eminente Ministro Sepúlveda Pertence no exercício da Presidência, posteriormente referendado por este Plenário na sessão de 26.02.1993, verbis: (ADI 825-AP, DJ 01.02.93)

'O reconhecimento da personalidade judiciária de órgãos não personalizados - em particular, dos corpos legislativos -, de relevo específico nas causas, a exemplo desta, em que se visa à composição jurisdicional do conflito entre poderes diversos da mesma entidade estatal ilide, em princípio, a força da impugnação à previsão da existência de uma Procuradoria da Assembléia Legislativa (art. 115), diversa da Advocacia do Estado, que se insere na estrutura orgânica do Executivo.'

Ilustre-se que a opção pela criação de órgãos responsáveis pela representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico de suas respectivas Casas Legislativas também foi encampada por constituintes originários de outras unidades da Federação, como pode ser observado nas Constituições dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo. No âmbito do Legislativo Federal, a Advocacia do Senado desempenha funções semelhantes àquelas exercidas pelas Procuradorias das Assembléias estaduais. (...)

6 - Quanto à autonomia do Poder Legislativo distrital em manter, na sua estrutura organizacional, setor especializado na consultoria e no assessoramento jurídico de seus órgãos, não há, como visto, inconstitucionalidade alguma. Já no tocante à representação judicial da Casa requerida, os limites traçados pela jurisprudência desta Corte apontam para a legitimidade desta função, a ser exercida por uma Procuradoria Legislativa, apenas naqueles casos em que a Câmara apresente-se em juízo em nome próprio, na proteção da autonomia e da independência do Poder Legislativo distrital e, nunca, na defesa dos interesses da pessoa jurídica de direito público do Distrito Federal. Tal restrição, fruto de uma interpretação conforme

ADI 4070 / RO

sem redução de texto, foi aplicada ao caput do art. 57 da Lei Orgânica do DF já no julgamento liminar da presente ação” (DJ 18.6.2004, grifos nossos).

Na mesma oportunidade, ao apresentar as suas razões de voto, o Ministro Sepúlveda Pertence reiterou:

“Uma vez analisei, detidamente, no MS 21.239 (RTJ 147/104) - o que a jurisprudência brasileira legitimou, mediante o que Victor Nunes chamava de ‘capacidade judiciária’ de órgãos não personalizados, especificamente, das câmaras municipais -, à utilização do mandado de segurança como forma de solução de conflitos entre diferentes órgãos e poderes do Estado.

O que demanda a possibilidade de que os órgãos ou poderes em conflito disponham de representação judicial própria.

Nesta medida exata em que a pôs a eminente Relatora, creio legítima a criação questionada, de Procuradoria da Câmara Legislativa. No tema, dou prevalência ao princípio fundamental da separação dos poderes, ao que, para minha leitura, minha pobre leitura, pareceria como interpretação, a contrario sensu, da literalidade do art. 132 da Constituição.

Para terminar, recordo o processo de nossa função principal, as ações diretas de constitucionalidade, em que é rotineiro, neste Tribunal, ver-se a procuradoria do Estado a sustentar a posição do Governador ao qual subordinada, e, como parte formal, nesse processo verdadeiramente sem partes, que é o da ADIn, a Assembléia Legislativa, a pretensão do Governador do Estado” (DJ 18.6.2004, grifos nossos).

9. Esse entendimento foi confirmado no julgamento do mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 94/RO em 7.12.2011, quando o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado de Rondônia. Artigos 252, 253, 254 e 255 das Disposições Gerais da Constituição Estadual e do art. 10 das Disposições

ADI 4070 / RO

Transitórias. 3. Ausência de alteração substancial e de prejuízo com a edição da Emenda Constitucional estadual n. 54/2007. 4. Alegação de ofensa aos artigos 22, I; 37, II; 131; 132; e 135, da Constituição Federal. 5. Reconhecimento da possibilidade de existência de procuradorias especiais para representação judicial da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas nos casos em que necessitem praticar em juízo, em nome próprio, série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência em face dos demais poderes, as quais também podem ser responsáveis pela consultoria e pelo assessoramento jurídico de seus demais órgãos. 6. A extensão estabelecida pelo § 3º do art. 253 não viola o princípio da isonomia assentado no artigo 135 da CF/88 (redação anterior à EC 19/98), na medida em que os cargos possuem atribuições assemelhadas. 7. A alteração do parâmetro constitucional, quando o processo ainda em curso, não prejudica a ação. Precedente: ADI 2189, rel. Min. Dias Toffoli, DJe 16.12.2010. 8. A investidura, em cargo ou emprego público, depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. 9. Não é permitido o aproveitamento de titulares de outra investidura, uma vez que há o ingresso em outra carreira sem o concurso exigido constitucionalmente. 10. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para confirmar a medida liminar e declarar inconstitucionais o artigo 254 das Disposições Gerais e o artigo 10 das Disposições Transitórias da Constituição do Estado de Rondônia; e assentar a constitucionalidade dos artigos 252, 253 e 255 da Constituição do Estado de Rondônia” (DJ 16.12.2011).

Em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes afirma taxativamente a constitucionalidade da norma estadual que cria a Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (art. 253 da Constituição estadual):

“Primeiramente, é necessário esclarecer que as alterações introduzidas na redação do artigo 252 das Disposições Gerais e do artigo 10 das Disposições Transitórias pela Emenda Constitucional

ADI 4070 / RO

Estadual n. 54, de 8.2.2007, não causaram mudanças substanciais nos dispositivos, que passaram a ter a seguinte redação:

'Art. 252. A representação judicial, extrajudicial e a consultoria jurídica do Poder Legislativo, bem como a supervisão dos serviços de assessoramento jurídico, serão exercidas pela Advocacia-Geral da Assembleia Legislativa.

§ 1º Os Advogados da Assembleia Legislativa officiarão nos atos e procedimentos administrativos no que pertine ao controle interno da legalidade dos atos do Poder Legislativo, bem como promoverão a defesa dos interesses legítimos do Parlamento Estadual, incluídos os de natureza financeiro-orçamentária, e fornecerão à Procuradoria-Geral do Estado as informações e o respaldo técnico para a defesa judicial e extrajudicial dos interesses da Assembleia Legislativa, sem prejuízo de suas atribuições.

§ 2º A Advocacia-Geral da Assembleia Legislativa tem por chefe o Advogado-Geral e por sub-chefe o Advogado-Geral Adjunto, cujos cargos em comissão, de livre nomeação pelo Presidente da Assembleia, serão exercidos por advogados com, no mínimo, 03 (três) anos de exercício na advocacia, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 3º O subsídio mensal do nível máximo da carreira de Advogado da Assembleia Legislativa, fixado por lei, de iniciativa da Mesa Diretora, não poderá exceder o subsídio mensal, em espécie, do Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado, sendo os subsídios dos demais níveis da referida carreira fixados com diferenças de 10 % (dez por cento) entre os níveis

Art. 10. Os atuais integrantes da Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa do Estado, concursados na forma da lei, passam a integrar a Advocacia-Geral da Assembleia Legislativa, sendo denominados, doravante, simplesmente Advogados'.

Não há, portanto, qualquer prejuízo da ação nesse ponto.

Por outro lado, a jurisprudência desta Corte reconhece a possibilidade da existência de carreiras especiais para a representação judicial de assembleias e tribunais nos casos em que os poderes em questão necessitem de praticar em Juízo, em nome próprio, uma série

ADI 4070 / RO

de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência em face dos demais poderes, as quais também podem ser responsáveis pela consultoria e pelo assessoramento jurídico de seus demais órgãos. No julgamento definitivo da ADI 175, rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 8.10.93, na qual se examinava a constitucionalidade de carreiras de assessoramento jurídico dos Poderes Legislativo e Judiciário do Estado do Paraná, essa capacidade processual foi reconhecida, conforme trecho do voto do ilustre Relator, in verbis:

É certo que não possuindo – as Assembleias e os Tribunais – personalidade jurídica própria, sua representação, em juízo, é normalmente exercida pelos Procuradores do Estado. Mas têm, excepcionalmente, aqueles órgãos, quando esteja em causa a autonomia do Poder, reconhecida capacidade processual, suscetível de ser desempenhada por meio de Procuradorias especiais (se tanto for julgado conveniente, por seus dirigentes), às quais também podem ser cometidos encargos de assessoramento jurídico das atividades técnicas e administrativas dos Poderes em questão (Assembleia e Tribunal).

Poder-se-á, até, discutir a utilidade dessa prática, jamais porém – penso eu – vir-se a considerá-la adequada às funções da Procuradoria do Estado, integrada no Poder Executivo”.

Nesse sentido, confira-se:

‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA Nº 9, DE 12.12.96. LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. CRIAÇÃO DE PROCURADORIA GERAL PARA CONSULTORIA, ASSESSORAMENTO JURÍDICO E REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DA CÂMARA LEGISLATIVA. PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E DE OFENSA AO ART. 132 DA CF. 1. Reconhecimento da legitimidade ativa da Associação autora devido ao tratamento constitucional específico conferido às atividades desempenhadas pelos Procuradores de Estado e do Distrito Federal. Precedentes: ADI 159, Rel. Min. Octavio Gallotti e ADI 809, Rel. Min. Marco Aurélio. 2. A estruturação da Procuradoria do Poder

ADI 4070 / RO

Legislativo distrital está, inegavelmente, na esfera de competência privativa da Câmara Legislativa do DF. Inconsistência da alegação de vício formal por usurpação de iniciativa do Governador. 3. A Procuradoria Geral do Distrito Federal é a responsável pelo desempenho da atividade jurídica consultiva e contenciosa exercida na defesa dos interesses da pessoa jurídica de direito público Distrito Federal. 4. Não obstante, a jurisprudência desta Corte reconhece a ocorrência de situações em que o Poder Legislativo necessite praticar em juízo, em nome próprio, uma série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes, nada impedindo que assim o faça por meio de um setor pertencente a sua estrutura administrativa, também responsável pela consultoria e assessoramento jurídico de seus demais órgãos. Precedentes: ADI 175, DJ 08.10.93 e ADI 825, DJ 01.02.93. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 1557, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 18.06.2004) – grifos nossos

Os dispositivos atacados, portanto, encontram respaldo na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, não havendo óbice quanto à existência de procuradoria especial na Assembleia Legislativa.

Apesar de os tribunais de contas serem órgãos autônomos ligados ao Poder Legislativo, não se enquadrando, portanto, no Poder Judiciário, não encontro qualquer obstáculo à existência de procuradoria especial no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

O § 3º do artigo 253, da CE, prescreve:

Art. 253. A Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado, integrada por sete Procuradores, é o órgão que representa o Tribunal, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre a sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Tribunal de Contas do Estado.

(...)

§ 3º Aplicam-se às disposições do art. 252 e deste artigo os princípios do art. 135 da Constituição Federal.

ADI 4070 / RO

De início, ressalto que a alteração estabelecida pela EC n. 19/98 na redação do artigo 135 tampouco prejudica a ação direta de inconstitucionalidade, tal qual decidido no julgamento da ADI 2189, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 16.12.2010. Nessa oportunidade, ficou assentada a não prejudicialidade das ações em curso no caso de alteração do parâmetro de controle. Nesses casos, impõe-se a verificação da constitucionalidade do dispositivo em relação aos dois parâmetros constitucionais.

Tendo como parâmetro a redação original do art. 135 da CF/88, não se observa qualquer ofensa, pois a extensão disposta no § 3º do art. 253 não viola o princípio da isonomia, na medida em que os cargos da Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado possuem atribuições assemelhadas aos cargos da Procuradoria do Estado. No mesmo sentido dispôs o Min. Octavio Gallotti na ADI 175:

Ataca-se, por fim, a equiparação de vencimento, restante do § 3º do art. 56, entre os integrantes das carreiras ditas especiais e os Procuradores do Estado.

Reservas poder-se-iam, em tese, opor, a essa declaração de isonomia, quando se tratasse de vincular carreiras de formação jurídica, mas dotadas de natureza e atribuições diferenciadas (como as da Magistratura, do Ministério Público e a dos Procuradores do Estado ou da União), questão não resolvida, ainda, de modo definitivo, pelo Supremo Tribunal, perante a Constituição de 1988.

Quando, se trate, entretanto, de cargos com atribuições análogas ou interligadas (a ponto de a própria inicial sustentar devessem estas obrigatoriamente aglutinadas em uma só carreira), não vejo como se objetar à igualdade de remuneração, entre os seus ocupantes situados nas classes equivalentes.

De outra sorte, a nova redação do parâmetro constitucional tampouco entra em conflito com o dispositivo da Constituição Estadual, uma vez que se remete ao artigo 39, § 4º, da CF/1988, determinando a remuneração exclusivamente por subsídio fixado em parcela única. Assim, o citado dispositivo foi recebido pelo novo texto constitucional.

ADI 4070 / RO

Relativamente ao artigo 255, a Constituição Estadual assim dispõe:

Art. 255. É de competência privativa do Presidente do Tribunal de Contas do Estado a nomeação dos Procuradores integrantes de sua Procuradoria-Geral.

Em relação a esse dispositivo, não se verifica qualquer incompatibilidade com a Carta Magna ao determinar a competência do Presidente do Tribunal de Contas do Estado de nomear os respectivos procuradores, nos termos da manifestação da Procuradoria-Geral da República” (DJ 16.12.2011, grifos nossos).

Contra esse acórdão foram opostos embargos de declaração pelo Estado de Rondônia, rejeitados, por unanimidade, pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal, ao fundamento de que “*não há omissão quanto a fundamentos suscitados na presente ação direta de inconstitucionalidade ou quanto à suposta aplicação do art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Friso que o mencionado dispositivo do ADCT não impede a criação de consultorias jurídicas no âmbito das assembleias legislativas ou tribunais de contas estaduais, mas apenas no concernente ao Poder Executivo, na esteira dos precedentes desta Corte, consoante a ADI 484, rel. Min. Eros Grau, DJe 1º.2.2012; e ADI 1557, rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 18.06.2004” (Voto do Ministro Gilmar Mendes, DJ 15.10.2012, com trânsito em julgado em 26.10.2012).*

10. Foi também nesse sentido a manifestação do Procurador-Geral da República:

“16. Em hipóteses diversas da presente, sustentei que funções próprias de consultoria jurídica e representação judicial de ente federado cabem, por força da regra contida no art. 132, caput, da Constituição da República, aos membros da Advocacia Pública, organizados em carreira, e que, portanto, as referidas atribuições não podem ser confiadas a servidores públicos que não pertençam aos quadros dessa instituição.

17. Nesse sentido foram apresentados pareceres, v. g., na ADI

ADI 4070 / RO

4.023 (Ministro GILMAR MENDES) e na ADI 4.024 (Ministro RICARDO LEWANDOWSKI), ambas pendentes de julgamento. Essas ações foram ajuizadas em impugnação a normas legais emanadas do mesmo Estado de Rondônia, que criaram cargos jurídicos no âmbito do Poder Executivo estadual, estranhos à Procuradoria Geral do Estado, mas com atribuições a esta inerentes.

18. Ressaltei que as normas questionadas naquelas ações criam estrutura paralela à Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, e que não encontram amparo no art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Lei Maior, que permitiu aos estados manterem consultorias jurídicas separadas das Procuradorias Gerais ou Advocacias Gerais desde que houvesse essa bipartição na data da promulgação da Constituição da República.

19. Afirmei, enfim, em termos gerais, que não possui atribuição constitucional de consultoria ou assessoramento jurídico a estado-membro, ou, ainda, de representação judicial do ente federado, quem não compõe os quadros da Procuradoria Geral do Estado, fazendo menção, inclusive, ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal nesse sentido.

20. Ressalvei, no entanto, a hipótese em que essa Corte admitiu exceção à necessidade de o assessoramento jurídico e a representação judicial serem exercidos por procuradores de carreira, admitida em casos nos quais essas atividades não se estabeleçam no âmbito do Poder Executivo, e fiz referência ao seguinte julgado, no qual o Tribunal expressou os contornos a respeito dessa questão: (...) (ADI 1.557, Ministra ELLEN GRACIE, DJ de 18/6/2004).

21. A hipótese que ora se apresenta assemelha-se a esse último precedente, motivo por que não se pode aqui conferir, de modo absoluto, a mesma solução obtida nos casos prefalados, concernentes a situação instalada no âmbito do Poder Executivo.

22. No que tange às funções de assessoramento e de consultoria jurídica, parece-me desarrazoada a tese de que devam, fora do âmbito do Executivo, ser prestadas por procuradores de estado. Isso implicaria desconsiderar a autonomia administrativa dos demais Poderes ou do Ministério Público, admitindo-se, em caráter ordinário, como servidores desses órgãos, agentes públicos pertencentes àquele Poder.

ADI 4070 / RO

como são de fato os procuradores de estado.

23. *Saliente-se que a consultoria e o assessoramento jurídico não se destinam, nessas hipóteses, propriamente ao ente federado, mas configuram, isto sim, atividades que possibilitam ao Poder Legislativo, Poder Judiciário e Ministério Público a realização das atribuições constitucionais desses próprios órgãos.*

24. É óbvio que tais Poderes e o Ministério Público constituem expressão do ente federativo, mas é evidente também que o art. 132, caput, da Constituição Nacional, ao se referir à consultoria jurídica de unidade federada, faz alusão implícita ao Executivo, visto que, além de ser este o Poder que possui ligação mais estreita com a entidade política, representando-a quanto ao aspecto governamental, o legislador constituinte certamente não pretendeu desconsiderar a autonomia que ele mesmo concedeu aos demais Poderes e ao Ministério Público quanto à respectiva organização e funcionamento.

25. *O mesmo raciocínio aplica-se, evidentemente, a tribunal de contas, já que tal corte constitui órgão auxiliar do Poder Legislativo.*

26. *Em última análise, admitir-se que procuradores de estado atuem, em caráter ordinário, em consultoria ou assessoramento jurídico no âmbito de outro Poder, que não àquele a que pertencem, implicaria violação ao princípio da separação dos Poderes.*

27. *Note-se que na ADI-MC 881 (Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 25/4/97) o Supremo Tribunal assentou que “[o] desempenho das atividades de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo estadual traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada aos Procuradores do Estado pela Carta Federal” (destacou-se).*

28. No que concerne à representação judicial, cabe mencionar, na linha do entendimento do Supremo Tribunal Federal manifestado na ADI 1.557, cuja ementa encontra-se aqui transcrita, que se admite, na hipótese em que configurada a capacidade processual de ente despersonalizado, como é o Poder Legislativo (hipótese tratada naquela ação), que os seus próprios procuradores possam representá-lo em juízo.

29. Portanto, a regra de que são os procuradores de estado os detentores de atribuição para representar os entes federados – mesmo

ADI 4070 / RO

porque são esses entes que possuem personalidade jurídica e capacidade processual – não infirma a possibilidade de ente despersonalizado, mas com capacidade processual, figurar em juízo representado por procuradores de seu próprio quadro de pessoal.

30. Na presente ação direta, penso que a melhor solução, nesse sentido, seja conferir interpretação conforme a Constituição da República à lei estadual impugnada, em especial aos seus artigos 1º e 3º, no sentido de não se permitir a representação judicial pelos procuradores nela referidos na hipótese em que se tenha por inexistente a capacidade processual do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia” (fls. 123-126, grifos nossos).

Não há, pois, qualquer vício que macule de inconstitucionalidade os arts. 1º, §§ 1º e 2º; 2º, caput, inc. I e II, e § 1º; 3º, caput, inc. I, II, III, IV, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, §§ 1º a 3º; 4º, inc. I a X e parágrafo único; 5º; 6º (com alteração da Lei Complementar n. 658/2012) e 7º da Lei Complementar n. 399/2007.

11. Cumpre analisar, entretanto, o inc. V do art. 3º da Lei Complementar rondoniense n. 399/2007:

“Art. 3º À Procuradoria-Geral, na defesa dos interesses do Tribunal de Contas, incluídos os de natureza financeira e orçamentária, compete:

(...)

V – cobrar judicialmente as multas aplicadas em decisão definitiva do Tribunal de Contas e não saldadas em tempo devido”.

A inconstitucionalidade de norma que atribui ao Tribunal de Contas Estadual a competência para cobrar as multas por ele aplicadas e não adimplidas já foi reconhecida por este Supremo Tribunal.

Na assentada de 2.5.2002, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 223.037/SE, Relator o Ministro Maurício Corrêa, o Plenário decidiu:

ADI 4070 / RO

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. COMPETÊNCIA PARA EXECUTAR SUAS PRÓPRIAS DECISÕES: IMPOSSIBILIDADE. NORMA PERMISSIVA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, artigo 71, § 3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto.

2. A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente.

3. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, artigo 68, XI). Competência não contemplada no modelo federal. Declaração de inconstitucionalidade, incidenter tantum, por violação ao princípio da simetria (CF, artigo 75)” (DJ 2.8.2002, grifos nossos).

Em seu voto, o Ministro Maurício Corrêa asseverou:

“A Constituição do Estado de Sergipe, em seu artigo 68, XI, dispõe, verbis:

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

(...)

XI - executar suas próprias decisões que impliquem imputação de débito ou multa.’

2. O Tribunal de Justiça, examinando a norma impugnada, declarou-a inconstitucional, por contrariedade ao artigo 71, § 3º, da Carta Federal. Reconheceu, em consequência, a ilegitimidade ativa do exequente e julgou extinto o processo, sem apreciação do mérito, nos

ADI 4070 / RO

termos do artigo 267, VI, do Código de Processo Civil (fls. 95/100 e 118/121). Inconformado, o Tribunal de Contas do Estado, fundamentando-se no artigo 102, III, a, da Constituição de 1988, interpôs o presente recurso extraordinário.

3. A Constituição Federal, em seu artigo 71, § 3º, conferiu eficácia de título executivo às decisões do TCU de que resulte imputação de débito ou multa, sem contudo outorgar àquela Corte de Contas legitimação para executá-las.

4. A norma em exame, indo além do parâmetro federal, a que deve sujeitar-se em face do princípio da simetria (CF, artigo 75), outorgou ao Tribunal de Contas local competência que extrapola os limites definidos na Lei Maior, de modo que pudesse converter-se também em cobrador judicial de seus próprios julgados.

5. Ora, como se sabe, os Tribunais de Contas, sendo órgãos auxiliares do Poder Legislativo, não têm personalidade jurídica distinta da dos Estados-membros. A propósito, esta Corte, no julgamento do RE 106.923-ES, Sydney Sanches, DJ de 12/08/88, assentou que os referidos tribunais, salvo na hipótese em que, como autoridades coatoras em processo de mandado de segurança, podem recorrer da decisão em defesa de sua competência constitucional, não estão autorizados a atuar como substitutos processuais para propor ou contestar ações relacionadas a seus julgados.

6. Note-se, ademais, que em nossa estrutura constitucional os Tribunais de Contas ocupam lugar especial, conceituando-os Castro Nunes como "instrumento sui generis posto de permeio entre os poderes políticos da Nação, Legislativo e Executivo, sem sujeição, porém, a qualquer deles". Situam-se no âmbito do Poder Legislativo, do qual, porém, são autônomos, mas não para tornarem-se executores das decisões que proferem, já que tal incumbência, estranha às suas atribuições, deve ser realizada pelos órgãos próprios da Administração Pública, a exemplo da Advocacia-Geral da União e das Procuradorias dos Estados (...)" (DJ 2.8.2002).

No mesmo sentido: AI 818.789-AgR/RS, de minha relatoria, Primeira Turma, DJ 11.4.2011; RE 525.663-AgR/AC, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJ 13.10.2011; AI 826.676-AgR/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes,

ADI 4070 / RO

Segunda Turma, DJ 24.2.2011; e RE 510.034-AgR/AC, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJ 15.8.2008.

Nessa linha manifestou-se a Procuradoria-Geral da República:

“31. Merece especial atenção, no entanto, o inciso V do art. 3º da lei complementar rondoniense, que dispõe ser da competência da Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas cobrar judicialmente as multas aplicadas por essa Corte em decisão definitiva e não saldadas em tempo devido. Tal dispositivo revela-se inteiramente inconstitucional, na medida em que a Constituição da República não confere aos tribunais de contas tal atribuição, ainda que tenha estabelecido que as decisões deles emanadas, de que resulte imputação de débito ou multa, terão eficácia de título executivo (art. 71, § 3º, da CF)” (fls. 126-127, grifos nossos).

12. Pelo exposto, julgo parcialmente procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade do inc. V do art. 3º da Lei Complementar rondoniense n. 399/2007.

19/12/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.070 RONDÔNIA

ESCLARECIMENTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) - A Associação Nacional dos Procuradores de Estados-ANAPE ajuizou esta ação direta, com requerimento de liminar, questionando a validade, porque esta Lei Complementar rondoniense nº 399 dispôs sobre a Procuradoria-Geral do Estado do Tribunal de Contas.

Então, o Tribunal de Contas de Rondônia tem o Ministério Público de Contas e criou uma procuradoria, que é um órgão de advocacia. São dois órgãos que funcionam, portanto, lá, para ficar clara essa distinção.

Essa Lei Complementar rondoniense nº 399 dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado na forma do artigo 253 do Estado de Rondônia, sem embargo, portanto, do Ministério Público. O Ministério Público de Contas de Rondônia chama-se, dentro do Tribunal de Contas, Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia.

A autora argumenta que os dispositivos desta lei que criou essa Procuradoria - portanto, um órgão de advocacia, assessoramento e acompanhamento específico dentro do Tribunal de Contas - confeririam aos procuradores uma parcela de representação judicial de Rondônia e que, como os Tribunais de Contas não têm personalidade jurídica própria, representando os Tribunais de Contas em juízo, eles representariam o Estado de Rondônia.

19/12/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.070 RONDÔNIA

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhora Presidente, cumprimento Vossa Excelência pelo voto proferido. Também afasto todas as preliminares, tal como Vossa Excelência se postou nessa direção.

Do que depreendi do voto de Vossa Excelência, em relação ao art. 1º, portanto, não haveria inconstitucionalidade?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) - Não, a instituição da Procuradoria, para mim, não.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Portanto, Vossa Excelência se concentra no inciso V do art. 3º?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) - Do art. 3º.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Por essa razão, há uma procedência parcial?

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

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Essa é a conclusão do exame que fiz também. Inclusive, com base nesse precedente que Vossa Excelência citou, da relatoria da Ministra Ellen Gracie, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.557, há também o precedente fixado no Recurso Extraordinário nº 223.037, Relator o saudoso Ministro Maurício Corrêa.

E, nessa direção, também estou votando no sentido de conhecer da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para julgar parcialmente procedente nos exatos termos do voto de Vossa Excelência.

Farei juntar declaração de voto que vai ao encontro dos fundamentos e conclusão de Vossa Excelência, que tenho a honra de acompanhar.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.070 RONDÔNIA

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DE ESTADO - ANAPE**
ADV.(A/S) : **CEZAR BRITTO**
ADV.(A/S) : **RODRIGO CAMARGO BARBOSA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROCURADORES DE ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS**
ADV.(A/S) : **RODRIGO LOPES LOURENÇO**

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Como bem apontou a e. Ministra Cármen Lúcia, trata-se de ação direta em que se objetiva a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar rondoniense n. 399/2007, que dispõe, *in verbis*:

“LEI COMPLEMENTAR Nº 399, DE 7 DE DEZEMBRO DE 2007.

DOE Nº 894, DE 7 DE DEZEMBRO DE 2007.

Dispõe sobre a organização e funcionamento da Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, na forma do art. 253 da Constituição Estadual, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º. Fica instituída a Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, integrada por 5 (cinco) Procuradores, administrativamente subordinada à Presidência, competindo-lhe a representação judicial e extrajudicial, assim como as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Tribunal de Contas.

ADI 4070 / RO

§ 1º. Os Procuradores serão nomeados pelo Presidente do Tribunal de Contas, dentre brasileiros inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, aprovados em concurso público de provas e títulos, com a participação da OAB em todas as suas fases, observada a ordem de classificação.

§ 2º. Serão exigidos para a nomeação do candidato aprovado no concurso exames de sanidade física e mental.

Art. 2º. A Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas terá a seguinte estrutura organizacional:

I – 01 (um) Procurador-Geral;

II – 04 (quatro) Procuradores;

III – 01 (um) Chefe de Gabinete;

IV – 02 (dois) Assessores; e

V – 01 (um) Secretário de Gabinete.

§ 1º. O cargo de Procurador-Geral é de livre nomeação do Presidente do Tribunal de Contas, dentre os integrantes da carreira.

§ 2º. Ao pessoal de apoio da Procuradoria-Geral, indicado nos incisos III, IV e V, aplicam-se as disposições da Lei Complementar nº 307, de 1º de outubro de 2004.

Art. 3º. À Procuradoria-Geral, na defesa dos interesses do Tribunal de Contas, incluídos os de natureza financeira e orçamentária, compete:

I – representar o Tribunal de Contas junto ao Poder Judiciário, em todas as instâncias;

II – defender, em juízo ou fora dele, ativa e passivamente, os atos e prerrogativas do Tribunal de Contas;

III – exercer as funções de Consultoria e Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas;

IV – receber citações e demais comunicações processuais referentes a quaisquer ações ou processos ajuizados contra o Tribunal de Contas ou nos quais deva intervir a Procuradoria-Geral;

V – cobrar judicialmente as multas aplicadas em decisão definitiva do Tribunal de Contas e não salgadas em tempo devido;

ADI 4070 / RO

VI – emitir parecer, quando solicitado pela Presidência do Tribunal de Contas;

VII – acompanhar, junto aos órgãos de representação jurídica das unidades jurisdicionadas, os procedimentos adotados para a cobrança dos débitos impostos pelo Tribunal de Contas;

VIII – prestar informações nos mandados de segurança impetrados contra decisões do Tribunal de Contas ou contra atos praticados pelo seu Presidente ou qualquer de seus membros;

IX – representar, a juízo do Presidente, às autoridades competentes, na defesa da instituição e da constitucionalidade das leis federais e estaduais.

X – propor ao Presidente as providências cabíveis para a proposição ou edição de normas legais ou regulamentares, bem como para o aperfeiçoamento das práticas administrativas;

XI – opinar previamente com referência ao cumprimento de decisões judiciais e, por determinação do Presidente, nos pedidos de extensão de julgados relacionados com a Administração do Tribunal de Contas; e

XII – desempenhar outras atribuições que lhe forem expressamente cometidas pelo Presidente.

§ 1º. A perda de prazo ou para peticionar em processo judicial é motivo para a instauração de processo administrativo, na forma do artigo 41, § 1º, inciso II, da Constituição da República.

§ 2º. Os membros da Procuradoria-Geral estão sujeitos ao regime de dedicação exclusiva, vedado o exercício da advocacia privada, aplicando-se-lhes, no que couber, o estatuto jurídico dos Procuradores do Estado e as disposições contidas nas Leis Complementares nºs 68, de 9 de dezembro de 1992 e 307, de 1º de outubro de 2004.

§ 3º. O Regimento Interno da Procuradoria será aprovado por meio de Resolução.

Art. 4º. São atribuições do Procurador-Geral:

I – chefiar a Procuradoria-Geral;

ADI 4070 / RO

II – superintender e coordenar as atividades da Procuradoria-Geral, orientando-lhe a atuação;

III – despachar diretamente com o Presidente;

IV – opinar na abertura de processo de sindicância e indicar a instauração de processo administrativo disciplinar, em relação aos membros da Procuradoria-Geral;

V – requisitar dos órgãos da Administração Pública documentos, exames, diligências e esclarecimentos necessários ao desempenho das funções da Procuradoria-Geral;

VI – avocar, motivadamente, processo ou matéria que esteja sob exame de qualquer membro da Procuradoria-Geral;

VII – receber as citações iniciais ou comunicações referentes a quaisquer ações ou processos ajuizados contra o Tribunal de Contas ou nos quais deva intervir a Procuradoria-Geral;

VIII – visar os pareceres emitidos pelos Procuradores;

IX – encaminhar ao Presidente, para deliberação, expedientes relativos a cumprimento ou extensão de decisão judicial; e

X – interpor ou determinar aos Procuradores a interposição das ações que entender necessárias à defesa dos interesses do Tribunal, após autorização do Presidente.

Parágrafo único. O Procurador-Geral será substituído em suas ausências e impedimentos, sem necessidade de ato formal, pelo Procurador mais antigo ou, em caso de idêntica antiguidade, pelo melhor classificado no concurso de ingresso.

Art. 5º. Incumbe aos Procuradores do Tribunal de Contas o exercício das competências previstas no art. 3º e, por delegação, as estabelecidas no art. 4º.

Art. 6º. O subsídio do Procuradores e a remuneração dos demais cargos previstos no art. 2º, são os constantes dos Anexos I e II desta Lei Complementar.

Parágrafo único. O subsídio do Procurador-Geral será 25% (vinte e cinco por cento) superior ao dos demais Procuradores, vedada sua incorporação para quaisquer efeitos.

Art. 7º. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de

ADI 4070 / RO

sua publicação.”

A Associação Nacional dos Procuradores do Estado, parte requerente nesta ação direta, aponta ofensa ao art. 132 da Constituição Federal, na medida em que apenas os procuradores de Estado deteriam, em seu sentir, competência para a representação judicial da pessoa jurídica de direito público. Aduz, ainda, que os Tribunais de Contas, por não possuírem personalidade jurídica própria, só podem ser representados pelas procuradorias estaduais.

A Assembleia Legislativa argumentou que a Lei não objetiva suprimir as atribuições dos procuradores estaduais, mas dar maior suporte ao Tribunal de Contas, de modo a dar maior celeridade aos processos afetos aos seus Procuradores.

Não foram prestadas informações pelo Governador do Estado.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido.

Em parecer, a Procuradoria-Geral da República suscitou a preliminar de não conhecimento ante a ausência de impugnação de todo o complexo normativo e, no mérito, a procedência parcial da ação para “conferir ao diploma legal questionado, em especial aos seus artigos 1º e 3º, interpretação conforme a Constituição Nacional, no sentido de não se permitir a representação judicial nele tratada na hipótese em que ausente a capacidade processual do Tribunal de Contas, bem como para se declarar, em particular, a inconstitucionalidade do inciso V do art. 3º da mesma lei”.

É, em síntese, o relatório.

Cumpre, inicialmente, afastar a preliminar de não conhecimento arguida pelo Ministério Público. Com efeito, em casos de não impugnação de todo o complexo normativo em que se lastreia o ato impugnado, o não conhecimento da ação direta se impõe apenas se reprimidos os efeitos de legislação anterior que apresenta os mesmos vícios inquinados na ação sob julgamento. Confira-se:

“Finalmente, no tocante aos itens impugnados do Anexo

ADI 4070 / RO

dessa Lei estadual, não se pode conhecer da presente ação direta, porquanto a eles se aplica o princípio de que não é de se conhecer da ADIN, se, declarada a inconstitucionalidade formal de um dispositivo normativo, dessa declaração resultar a restauração imediata do por ele revogado, que apresenta o mesmo vício de inconstitucionalidade e que não foi objeto da referida ação. Ação direta conhecida em parte, e nela indeferido o pedido de liminar.”

(ADI 2132 MC, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2001, DJ 05-04-2002 PP-00037 EMENT VOL-02063-01 PP-00014)

O princípio cuidadosamente elaborado pela jurisprudência desta Corte destina-se a evitar a inocuidade da declaração de inconstitucionalidade, porquanto “a declaração de inconstitucionalidade *in abstracto* (julgamento final), de um lado, e a suspensão cautelar de eficácia do ato reputado inconstitucional (julgamento provisório), de outro, importam – considerado o efeito repristinatório que lhes é inerente – em restauração das normas estatais revogadas pelo diploma objeto do processo de controle normativo abstrato” (ADI 3148, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2006, DJe-112 DIVULG 27-09-2007 PUBLIC 28-09-2007 DJ 28-09-2007 PP-00026 EMENT VOL-02291-02 PP-00249 RTJ VOL-00202-03 PP-01048).

Em que pesem as razões apresentadas pela Procuradoria-Geral da República, desnecessária, *in casu*, a impugnação dos artigos que, no entender do órgão do Ministério Público, constituem o complexo normativo. Isso porque já houve o reconhecimento, pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal, da constitucionalidade dos artigos 253, 254 e 255 da Constituição do Estado de Rondônia:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado de Rondônia. Artigos 252, 253, 254 e 255 das Disposições Gerais da Constituição Estadual e do art. 10 das Disposições Transitórias. 3. Ausência de alteração substancial e de prejuízo com a edição da Emenda Constitucional estadual n. 54/2007. 4.

ADI 4070 / RO

Alegação de ofensa aos artigos 22, I; 37, II; 131; 132; e 135, da Constituição Federal. 5. Reconhecimento da possibilidade de existência de procuradorias especiais para representação judicial da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas nos casos em que necessitem praticar em juízo, em nome próprio, série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência em face dos demais poderes, as quais também podem ser responsáveis pela consultoria e pelo assessoramento jurídico de seus demais órgãos. 6. A extensão estabelecida pelo § 3º do art. 253 não viola o princípio da isonomia assentado no artigo 135 da CF/88 (redação anterior à EC 19/98), na medida em que os cargos possuem atribuições assemelhadas. 7. A alteração do parâmetro constitucional, quando o processo ainda em curso, não prejudica a ação. Precedente: ADI 2189, rel. Min. Dias Toffoli, DJe 16.12.2010. 8. A investidura, em cargo ou emprego público, depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. 9. Não é permitido o aproveitamento de titulares de outra investidura, uma vez que há o ingresso em outra carreira sem o concurso exigido constitucionalmente. 10. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para confirmar a medida liminar e declarar inconstitucionais o artigo 254 das Disposições Gerais e o artigo 10 das Disposições Transitórias da Constituição do Estado de Rondônia; e assentar a constitucionalidade dos artigos 252, 253 e 255 da Constituição do Estado de Rondônia.”

(ADI 94, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-238 DIVULG 15-12-2011 PUBLIC 16-12-2011)

Deve, portanto, ser rejeitada a preliminar arguida pelo Ministério Público Federal.

No mérito, assiste razão jurídica à Procuradoria-Geral da República, quando opina pela parcial procedência da ação direta.

Conforme reconhecem diversos precedentes desta Corte, podem os

ADI 4070 / RO

Estados criar carreiras especiais para a representação judicial de assembleias e tribunais, desde que se destinem, exclusivamente, à prática de atos que tais órgãos, em nome próprio, para a defesa de sua autonomia e independência em face dos demais poderes, podem em Juízo praticar, ou desde que se destinem à consultoria ou assessoramento jurídico. Esse entendimento foi fixado, inicialmente na ADI 175, Rel. Ministro Octavio Gallotti, Pleno, DJ 08.10.93:

“É certo que não possuindo – as Assembléias e os Tribunais – personalidade jurídica própria, sua representação, em juízo, é normalmente exercida pelos Procuradores do Estado. Mas têm, excepcionalmente, aqueles órgãos, quando esteja em causa a autonomia do Poder, reconhecida capacidade processual, suscetível de ser desempenhada por meio de Procuradorias especiais (se tanto for julgado conveniente, por seus dirigentes), às quais também podem ser cometidos encargos de assessoramento jurídico das atividades técnicas e administrativas dos Poderes em questão (Assembléia e Tribunal).

Poder-se-á, até, discutir a utilidade dessa prática, jamais porém – penso eu – vir-se a considerá-la adequada às funções da Procuradoria do Estado, integrada no Poder Executivo”.

No mesmo sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA Nº 9, DE 12.12.96. LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. CRIAÇÃO DE PROCURADORIA GERAL PARA CONSULTORIA, ASSESSORAMENTO JURÍDICO E REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DA CÂMARA LEGISLATIVA. PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E DE OFENSA AO ART. 132 DA CF. 1. Reconhecimento da legitimidade ativa da Associação autora devido ao tratamento constitucional específico conferido às atividades desempenhadas pelos

ADI 4070 / RO

Procuradores de Estado e do Distrito Federal. Precedentes: ADI 159, Rel. Min. Octavio Gallotti e ADI 809, Rel. Min. Marco Aurélio. 2. A estruturação da Procuradoria do Poder Legislativo distrital está, inegavelmente, na esfera de competência privativa da Câmara Legislativa do DF. Inconsistência da alegação de vício formal por usurpação de iniciativa do Governador. 3. A Procuradoria Geral do Distrito Federal é a responsável pelo desempenho da atividade jurídica consultiva e contenciosa exercida na defesa dos interesses da pessoa jurídica de direito público Distrito Federal. 4. Não obstante, a jurisprudência desta Corte reconhece a ocorrência de situações em que o Poder Legislativo necessite praticar em juízo, em nome próprio, uma série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes, nada impedindo que assim o faça por meio de um setor pertencente a sua estrutura administrativa, também responsável pela consultoria e assessoramento jurídico de seus demais órgãos. Precedentes: ADI 175, DJ 08.10.93 e ADI 825, DJ 01.02.93. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.”

(ADI 1557, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 31/03/2004, DJ 18-06-2004 PP-00043 EMENT VOL-02156-01 PP-00033 RTJ VOL 00192-02 PP-00473)

Registre-se, no que tange à possibilidade de que a representação judicial por carreira própria seja estendida aos tribunais de contas, o seguinte trecho do voto proferido pelo e. Ministro Gilmar Mendes quando do julgamento da ADI 94, já citada neste voto:

“Apesar de os tribunais de contas serem órgãos autônomos ligados ao Poder Legislativo, não se enquadrando, portanto, no Poder Judiciário, não encontro qualquer obstáculo à existência de procuradoria especial no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.”

É preciso observar que nesse precedente, o Tribunal acolheu a

ADI 4070 / RO

arguição de inconstitucionalidade, para declarar inconstitucional o artigo 254 das Disposições Gerais da Constituição de Rondônia, que permitia a nomeação de procuradores sem a observância do art. 37, II, da Constituição Federal. Neste ponto, a lei impugnada nesta ação direta afasta, expressamente, essa possibilidade, ao reconhecer, no art. 1º, § 1º, a necessária submissão prévia à regra do concurso público.

Dessa forma, na linha do entendimento consagrado em diversos precedentes desta Corte, é possível a criação de órgão próprio para a representação judicial de tribunais de contas, assim como para sua assessoria e consultoria, sem que isso implique ofensa ao disposto no art. 132 da Constituição Federal (“os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas”).

A redação dada ao *caput* do art. 1º e ao *caput* do art. 3º, no entanto, pode, em tese, levar a interpretação de que seria possível à procuradoria do tribunal de contas exercer a representação judicial e extrajudicial sempre que o objeto do litígio fosse um ato da corte de contas. Essa interpretação seria incompatível com a exclusividade com que exercem a representação judicial da entidade federativa as procuradorias estaduais. Como assentou o e. Ministro Celso de Melo na ADI 4.843-MC, Pleno, DJe 18.02.2015:

“O conteúdo normativo do art. 132 da Constituição da República revela os limites materiais em cujo âmbito processar-se-á a atuação funcional dos integrantes da Procuradoria-Geral do Estado e do Distrito Federal. Nele, contém-se norma de eficácia vinculante e cogente para as unidades federadas locais que não permite conferir a terceiros – senão aos próprios Procuradores do Estado e do Distrito Federal – o exercício, intransferível e indisponível, das funções de representação judicial e de consultoria jurídica da respectiva unidade federada.”

ADI 4070 / RO

Por essa razão, tal como se fez na ADI 1.557, Rel. Ministra Ellen Gracie, já citada nesta manifestação, seria possível, em tese, dar interpretação conforme a esses dispositivos, a fim de que se esclareça que a representação judicial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia por sua procuradoria se limita aos casos em que essa Corte compareça em juízo em nome próprio. No entanto, como assentou a e. Relatora, o próprio texto impugnado não desborda dessa diretriz jurisprudencial, salvo no que tange às atribuições da procuradoria.

É neste ponto que se torna necessário reconhecer que o disposto no art. 3º, V, da lei impugnada é incompatível com a jurisprudência deste Tribunal que assentou serem os tribunais de contas incompetentes para, judicialmente, cobrar as multas aplicadas em decisão definitiva. O precedente foi fixado no RE 223.037, Rel. Ministro Maurício Corrêa, DJ 02.08.2002, cujo julgamento foi assim ementado:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. COMPETÊNCIA PARA EXECUTAR SUAS PRÓPRIAS DECISÕES: IMPOSSIBILIDADE. NORMA PERMISSIVA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, artigo 71, § 3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto. 2. A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente. 3. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, artigo 68, XI). Competência não contemplada no modelo federal. Declaração de

ADI 4070 / RO

inconstitucionalidade, incidenter tantum, por violação ao princípio da simetria (CF, artigo 75). Recurso extraordinário não conhecido.”

(RE 223037, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 02/05/2002, DJ 02-08-2002 PP-00061 EMENT VOL-02076-06 PP-01061)

No cerne das razões acolhidas pelo precedente está a impossibilidade de se atribuir às cortes de contas dos estados competências que não detém o órgão da União, sob pena de ofensa, precisamente, ao art. 132 da Carta da República. Pelo mesmo motivo, o disposto na lei impugnada é incompatível com a Constituição Federal e deve, neste ponto, ser declarado inconstitucional.

Ante o exposto, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade para julgá-la parcialmente procedente, acompanhando a e. Ministra Relatora, para o fim de declarar inconstitucional o inciso V do art. 3º da mesma lei.

É como voto.

19/12/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.070 RONDÔNIA

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, também estou acompanhando o voto de Vossa Excelência. E, como do meu feitio, resumi minha posição, a qual coincide com a de Vossa Excelência na seguinte proposição:

É constitucional a criação de órgãos jurídicos na estrutura de tribunais de contas estaduais, vedada a atribuição de cobrança judicial de multas aplicadas pelo próprio tribunal.

Essa é a síntese.

Cumprimento Vossa Excelência. Estou de pleno acordo com a fundamentação e acompanho o seu voto.

19/12/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.070 RONDÔNIA

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Mais uma vez cumprimento Vossa Excelência, Ministra Cármen Lúcia, pela excelência do voto, como sói acontecer.

E, na linha do que Vossa Excelência decidiu, também rejeito as preliminares e voto no sentido da parcial procedência da ação, reportando-me especialmente às ADIs 94, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, e 1.557, da relatoria da Ministra Ellen Gracie, sem também deixar de saudar a bela sustentação oral.

19/12/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.070 RONDÔNIA

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Presidente, também acompanho, tendo em conta a jurisprudência do Tribunal, mas peço vênia para, desde logo, adiantar-me e aderir a proposta feita, em termos de tese, do eminente Ministro Roberto Barroso.

19/12/2016**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.070 RONDÔNIA****VOTO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, a Advocacia-Geral da União inobservou o disposto no § 3º do artigo 103 da Constituição Federal e passou, no caso que estamos a examinar, a ombrear com a Procuradoria-Geral da República. Inclusive, mereceu, do setor administrativo do Tribunal, quanto à peça apresentada, a qualificação de parecerista – parecer da Advocacia-Geral da União –, quando o versado no § 3º do artigo 103 mostra-se categórico ao revelar que Advocacia atua como curadora da lei. E é, justamente, o que respalda a intervenção em processo objetivo, no qual atacada norma estadual.

Feita essa consideração, questiono – e vejo que determinados órgãos buscam a concentração de poder, que não é salutar – a titularidade do direito substancial em relação às multas. É do Estado, é da Fazenda. A Carta de 1988, como ressaltou o Vice-Procurador-Geral da República que nos assiste, Dr. Bonifácio, fez cessar a representação do Estado – gênero –, pelo Ministério Público, seja o Ministério Público geral ou o junto ao Tribunal de Contas da União. Isso ocorreu mediante o preceito do artigo 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 29. Enquanto não aprovadas as leis complementares relativas ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, as Procuradorias e Departamentos Jurídicos de autarquias federais com representação própria e os membros das Procuradorias das universidades fundacionais públicas continuarão a exercer suas atividades na área das respectivas atribuições.

ADI 4070 / RO

Aprovadas as leis alusivas à Advocacia Pública e também ao Ministério Público, cessou a representação do Estado. Por isso, não subsiste, em si, o disposto no inciso V do artigo 3º da lei analisada do Estado de Rondônia, a Lei Complementar nº 399/2007. O direito substancial e, portanto, a capacidade para estar em juízo não é do Tribunal de Contas, é do Estado.

Representa o Estado o Procurador ou Procuradores do próprio Estado.

Acompanho Vossa Excelência, julgando procedente, no tocante a esse inciso V do artigo 3º da Lei Complementar nº 399 do Estado de Rondônia, o pedido formulado na inicial.

Quanto ao mais, entendo que foi legítima a estruturação da Procuradoria.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.070

PROCED. : RONDÔNIA

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DE ESTADO - ANAPE

ADV.(A/S) : CEZAR BRITTO (32147/DF)

ADV.(A/S) : RODRIGO CAMARGO BARBOSA (DF034718/)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

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

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROCURADORES DE ASSEMBLÉIAS
LEGISLATIVAS

ADV.(A/S) : RODRIGO LOPES LOURENÇO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, e nos termos do voto da Relatora, rejeitou as preliminares, e, no mérito, julgou parcialmente procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade do inciso V do art. 3º da Lei Complementar rondoniense 399/2007. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello, e, nesta assentada, o Ministro Gilmar Mendes. Falaram, pela requerente, Associação Nacional dos Procuradores de Estado - ANAPE, o Dr. Rodrigo Camargo Barbosa, e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. José Bonifácio Borges de Andrada, Vice-Procurador-Geral da República. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 19.12.2016.

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

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, e Vice-Procurador-Geral da República, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada.

p/Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário