



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC- 13.327/12

Administração Estadual. Inspeção Especial. Fundo de Apoio ao Registro Civil de Pessoas Naturais (FARPEN). Comunicação à Assembleia Legislativa. Comunicação ao Governador do Estado e ao Procurador Geral da República. Outras providências.

ACÓRDÃO APL – TC -00616/15

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de **inspeção especial** realizada para examinar a matéria relacionada aos **recursos** do **Fundo de Apoio ao Registro Civil das Pessoas Naturais (FARPEN)**, em observância ao **item 2** do **Acórdão APL TC 788/11**.

A **Unidade Técnica**, em relatório inicial de fls. 10/27, **concluiu**:

1. Serem ilegais os repasses efetuados à Associação dos Notários e Registradores da Paraíba (ANOREG), uma vez que os recursos do FARPEN originam-se de taxas, não podendo, portanto, ser destinados a entidades privadas;
2. A prestação de contas do FARPEN deve ser encaminhada a esta Corte junto à prestação de contas do Tribunal de Justiça, nos moldes das Resoluções Normativas RN TC 03/10 e 04/13, e, além dos documentos exigidos pelas mencionadas resoluções, a Prestação de Contas deve conter, ainda, o parecer elaborado pelo Conselho Gestor do FARPEN, versando sobre o resultado de sua fiscalização.

Citado, a autoridade responsável apresentou **esclarecimentos**, analisados pela **Auditoria** às fls. 41/45, tendo esta **concluído**:

1. Quanto à ilegalidade dos recursos repassados à ANOREG, assiste razão ao defendente, no sentido de que os repasses decorrem de dispositivo contido no art. 5º, § 1º da Lei Estadual nº 7.410/2003 e que só poderia ser invalidado pela via judicial. Entretanto, o Órgão Técnico sustentou seu posicionamento de que os recursos oriundos de taxas não poderiam ser repassados a entidades privadas;
2. A Auditoria, citando decisão nos autos da PCA do Tribunal de Justiça relativa ao exercício de 2012, reforçou a recomendação de que a PCA do FARPEN seja apresentada em conjunto com a PCA do Tribunal de Justiça.

O **MPJTC**, em Parecer de fls. 47/62, opinou pelo:

1. **AFASTABILIDADE**, incidentalmente, por este Eg. Tribunal de Contas, da aplicação da parte inicial do § 1º, do art. 5º, da Lei Paraibana nº 7.410/2003, que dispõe sobre o repasse de parcela dos recursos do FARPEN à ANOREG-PB;
2. **COMUNICAÇÃO** aos atuais gestores do Tribunal de Justiça da Paraíba e do FARPEN para que deixem de efetuar o repasse do mencionado Fundo à ANOREG-PB, não mais aplicando o trecho inicial do § 1º, do art. 5º, da Lei Paraibana nº 7.410/2003 – que diz respeito ao repasse de parte dos recursos do FARPEN à ANOREG-PB;
3. **COMUNICAÇÃO** à Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba acerca da inconstitucionalidade ora vislumbrada da parte introdutória do § 1º, do art. 5º, da Lei Paraibana nº 7.410/2003, a fim de que a Casa tome as providências legislativas que julgar necessárias;
4. **REPRESENTAÇÃO** ao Governador do Estado da Paraíba, a quem compete, por força do disposto no art. 103, inciso V, da Carta Federal, interpor junto ao Supremo Tribunal Federal ação direta de inconstitucionalidade de leis estaduais e da Constituição Estadual em face da Constituição Federal, para a adoção das medidas que entender cabíveis, em virtude da inconstitucionalidade vislumbrada nesta peça;
5. **REPRESENTAÇÃO** ao Procurador Geral da República, em vista do apregoado no art. 103, inciso VI, da Carta Republicana, a fim de que, entendendo pertinente, ajuíze a ação direta de inconstitucionalidade suscitada;
6. **DETERMINAÇÃO** aos atuais gestores do Tribunal de Justiça da Paraíba e do FARPEN para que doravante encaminhem a esta Corte de Contas a prestação de contas anual do mencionado Fundo juntamente com a prestação de contas do gestor do referido Pretório de Justiça, nos termos da legislação pertinente, conforme disposto pela Auditoria, bem como em observância ao que apregoou o Acórdão APL-TC-00002/14 (proc. nº 04377/13 – PCA do Presidente do TJ/PB relativa ao exercício financeiro de 2012).

Foram **efetuadas as intimações de praxe**. É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

VOTO DO RELATOR

De acordo com a **Lei Estadual nº 8.071/06**, as **receitas do FARPEN** compõem-se, dentre outras, por **2%** das **custas judiciais**. Por determinação da **Lei Estadual nº 7.410/03**, dos valores arrecadados pelo **FARPEN**, **5%** dos recursos são **repassados à Associação dos Notários e Registradores da Paraíba (ANOREG)**, que é uma **entidade sindical de direito privado**. O **FARPEN** é administrado por um **conselho gestor**, a quem cabe o **acompanhamento e a fiscalização dos recursos**.

A problemática dos autos reside no fato de que as **custas judiciais e emolumentos** possuem **natureza jurídica tributária de taxa**, portanto, **insuscetíveis de repasse para pessoas jurídicas privadas**, sob pena de **ofensa ao princípio da isonomia**.

A Representante do **Parquet** discorreu com muita propriedade sobre o tema, colacionando diversas decisões do **Supremo Tribunal Federal em Ações Diretas de Inconstitucionalidade**, no sentido de **reiterar a natureza tributária de taxa das custas e emolumentos judiciais**. O uso desses recursos por **entidades privadas** é veementemente combatido, por **ferir o princípio constitucional da igualdade**, como se depreende da jurisprudência citada no parecer ministerial e a seguir transcrita:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS – NATUREZA TRIBUTÁRIA (TAXA) – DESTINAÇÃO PARCIAL DOS RECURSOS ORIUNDOS DA ARRECADAÇÃO DESSES VALORES A INSTITUIÇÕES PRIVADAS – INADMISSIBILIDADE – VINCULAÇÃO DESSES MESMOS RECURSOS AO CUSTEIO DE ATIVIDADES DIVERSAS DAQUELAS CUJO EXERCÍCIO JUSTIFICOU A INSTITUIÇÃO DAS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS EM REFERÊNCIA – DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DA TAXA – RELEVÂNCIA JURÍDICA DO PEDIDO – MEDIDA LIMINAR DEFERIDA.

(...)

- DESTINAÇÃO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS A FINALIDADES INCOMPATÍVEIS COM A SUA NATUREZA TRIBUTÁRIA.

- Qualificando-se as custas judiciais e os emolumentos extrajudiciais como taxas (RTJ 141/430), nada pode justificar seja o produto de sua arrecadação afetado ao custeio de serviços públicos diversos daqueles a cuja remuneração tais valores se destinam especificamente (pois, nessa hipótese, a função constitucional da taxa – que é tributo vinculado – restaria descaracterizada) ou, então, à satisfação das necessidades financeiras ou à realização dos objetivos sociais de entidades meramente privadas. É que, em tal situação, subverter-se-ia a própria finalidade institucional do tributo, sem se mencionar o fato de que esse privilegiado (e inaceitável) tratamento dispensado a simples instituições particulares (Associação de Magistrados e Caixa de Assistência dos Advogados) importaria em evidente transgressão estatal ao postulado constitucional da igualdade. Precedentes." (**ADI nº 1.378-MC/ES, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, unânime, DJ de 30.5.1997**).

A Representante ministerial ainda trouxe aos autos outro valioso **precedente jurisprudencial**: A **ADI nº 1.145-6-PB**, proposta pela **Associação dos Titulares de Serventias Extrajudiciais do Brasil (ATEB)** – atualmente denominada **Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG-BR)** – contra dispositivos da **Lei Estadual paraibana nº 5.672/92**. Os artigos questionados dispunham sobre a **vinculação de parte das taxas** relativas às **custas judiciais** e aos **emolumentos extrajudiciais** destinados à **Caixa de Assistência dos Advogados da Paraíba**. O **Supremo Tribunal Federal** assim decidiu:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CUSTAS E EMOLUMENTOS: NATUREZA JURÍDICA: TAXA. DESTINAÇÃO DE PARTE DO PRODUTO DE SUA ARRECADAÇÃO A ENTIDADE DE CLASSE: CAIXA DE ASSISTÊNCIA DOS ADVOGADOS: **INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 5.672, de 1992, do Estado da Paraíba.**

I – As custas, a taxa judiciária e os emolumentos constituem espécie tributária, são taxas, segundo a jurisprudência iterativa do Supremo Tribunal Federal. Precedentes do STF.

II – A Constituição, art. 167, IV não se refere a tributos, mas a impostos. Sua inaplicabilidade às taxas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

III – Impossibilidade da destinação do produto da arrecadação, ou de parte deste, a instituições privadas, entidades de classe e Caixa de Assistência dos Advogados. Permitti-lo, importaria ofensa ao princípio da igualdade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

IV – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

E, em seu **voto**, o Relator, **Ministro Carlos Velloso**, assevera:

“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal orienta-se, na verdade, em não permitir a destinação do produto da arrecadação da taxa (custas e emolumentos) a entidades de direito privado, entidades de classe, por exemplo.”

A **semelhança de conteúdo** entre as **Leis Estaduais 5.672/92 e 7.410/03** é **notória**, havendo distinção apenas quanto à forma pela qual o repasse é realizado. No caso em discussão nos autos, os recursos transitam pelo **FARPEN** antes de serem endereçados à **ANOREG**. Entretanto, como bem salientou o parecer ministerial, o repasse indireto a uma entidade privada **“não descaracteriza a inconstitucionalidade da transferência de recursos à entidade particular”**.

Ademais, como salienta o **MPjTC**, a **Constituição Federal**, a partir da **EC 45/04**, determina o uso de **recursos de custas e emolumentos exclusivamente para o custeio de serviços afetos às atividades específicas da Justiça**:

***Art. 98.** A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:
(...)*

§ 2º** As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça. **(Incluído pela EC nº 45/2004)

Já a **Constituição do Estado da Paraíba**, no seu **art. 154**, não reproduziu essa vedação do **§2º do art. 98 da Constituição Federal**. Sobre custas e emolumentos, a Carta Estadual preceitua a lei disporá sobre a participação dos órgãos de representação de classe cujas funções sejam essenciais à justiça.

Assim, a **destinação de recursos do FARPEN à ANOREG**, disciplinado pela **Lei Estadual nº 7.410/03** deixou de vigorar a partir da promulgação do texto da **EC 45/04**, não sendo recepcionada, sob esse aspecto, pelo novo texto constitucional. Entretanto, convém esclarecer que o **gestor não pode ser responsabilizado pelo cumprimento de norma legal cuja inconstitucionalidade não foi declarada**.

Discordo, contudo, do **parecer ministerial** quanto ao **alcance das competências** desta **Corte de Contas** no tocante ao **controle de constitucionalidade** frente ao **caso concreto**.

De fato, o enunciado da **Súmula 347 do STF** permite aos **Tribunais de Contas** apreciar a **constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público**. *In verbis*:

Súmula 347

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e atos do poder Público.

A **Súmula supra citada**, embora **formalmente válida**, mereceu **reparos** em **recentes julgados** do **Supremo Tribunal Federal**. O motivo do questionamento consiste no fato de que o **texto sumular** data de **13/12/1963**, portanto em **contexto constitucional** totalmente **diferente do atual**. A respeito do assunto, o **Ministro Gilmar Mendes**, em decisão monocrática nos autos do **Mandado de Segurança nº 25.888**:

Não me impressiona o teor da Súmula nº 347 desta Corte, segundo o qual “o Tribunal de Contas, o exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”. A referida regra sumular foi aprovada na Sessão Plenária de 13.12.1963, num contexto constitucional totalmente diferente do atual. (...)

Assim, a própria evolução do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, verificada desde então, está a demonstrar a necessidade de se reavaliar a subsistência da Súmula 347 em face da ordem constitucional instaurada com a Constituição de 1988.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

A introdução do **sistema de controle de constitucionalidade** ora vigente deixou a cargo **exclusivo** dos **órgãos judiciais** as **declarações de inconstitucionalidade**, admitindo apenas por **exceção expressa** no **texto constitucional** a possibilidade de **um órgão de outro Poder exercer tal atribuição**.

Entretanto, a **Carta Magna não concedeu aos Tribunais de Contas tal competência** e essa é a razão pela qual diversos **magistrados e juristas** entendem **superada a Súmula 347**. É a lição de **Nidejelski**¹:

Assim, a evolução do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade – com clara intensificação do controle abstrato de normas –, o monopólio exclusivo do Poder Judiciário no exercício do controle repressivo de constitucionalidade (com as exceções expressas do texto constitucional), e a ausência de atribuição, pela Constituição de 1988, de competência ao Tribunal de Contas da União para exercer controle de constitucionalidade, são fatores que infirmam expressivamente a validade da Súmula nº 347 na ordem constitucional estabelecida pela Constituição de 1988, sugerindo a revisão do seu verbete pela atual composição do Supremo Tribunal Federal.

Importa ressaltar ainda que o **Supremo Tribunal Federal** já decidiu, por meio da **Súmula Vinculante nº 10**, não haver diferença entre **afastabilidade** de aplicação da norma e **declaração de inconstitucionalidade** de norma **incidenter tantum**. Tal posicionamento foi reafirmado no **Recurso Extraordinário nº 179.170**, a seguir transcrito:

Súmula Vinculante nº 10. *Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, afasta sua incidência, no todo ou em parte.*

RE nº 179.170. EMENTA: *Controle difuso de constitucionalidade de norma jurídica. Art. 97 da Constituição Federal. - A declaração de inconstitucionalidade de norma jurídica "incidenter tantum", e, portanto, por meio do controle difuso de constitucionalidade, é o pressuposto para o Juiz, ou o Tribunal, no caso concreto, afastar a aplicação da norma tida como inconstitucional. Por isso, não se pode pretender, como o faz o acórdão recorrido, que não há declaração de inconstitucionalidade de uma norma jurídica "incidenter tantum" quando o acórdão não a declara inconstitucional, mas afasta a sua aplicação, porque tida como inconstitucional. Ora, em se tratando de inconstitucionalidade de norma jurídica a ser declarada em controle difuso por Tribunal, só pode declará-la, em face do disposto no artigo 97 da Constituição, o Plenário dele ou seu Órgão Especial, onde este houver, pelo voto da maioria absoluta dos membros de um ou de outro. No caso, não se observou esse dispositivo constitucional. Recurso extraordinário conhecido e provido.*

Assim, com a devida vênia, entendo **não ser possível a esta Corte de Contas**, diante da sistemática do **controle de constitucionalidade** em vigor, **declarar incidentalmente a inconstitucionalidade de norma jurídica nem afastar-lhe a incidência**. O **controle difuso de constitucionalidade** é atribuição do **Poder Judiciário** e, em **exceções expressas** no **texto constitucional**, é atribuído a **órgãos de outros Poderes**; entretanto, a **CF/88 não contemplou os Tribunais de Contas no desempenho de tal papel**. Por outro lado, já decidiu o **STF** que o **controle difuso de constitucionalidade** equivale a **afastabilidade** de aplicação da norma; assim, igualmente **não cabe aos Tribunais de Contas** afastar a incidência de norma legal, sob pena de se **exercer indevidamente** o **controle difuso de constitucionalidade das leis**. Como destaca **Nidejelski** em seu artigo:

¹ NIDEJELSKI, Gabriel Machado. Controle de constitucionalidade pelo TCU: releitura da Súmula 347 do STF. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3318, 1 ago 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22342>>. Acesso em: 20 out. 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Sob essa perspectiva, não há como conceber o exercício do controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União, que não desempenha atividade jurisdicional e não é destinatário de competência constitucional atípica para, no exercício de suas funções, declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos. O que vincula a sua atividade é a observância da estrita legalidade, dos preceitos legais vigentes, e não a aferição de incompatibilidade vertical dos mesmos com a Constituição.

Compete, sim, ao Tribunal de Contas informar os órgãos competentes a respeito das evidências de inconstitucionalidade da legislação examinada.

Isto posto, **voto** no sentido de que este **Tribunal Pleno**:

1. **COMUNIQUE** à Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba acerca da inconstitucionalidade ora vislumbrada da parte introdutória do § 1º, do art. 5º, da Lei Paraibana nº 7.410/2003, a fim de que a Casa tome as providências legislativas que julgar necessárias;
2. **REPRESENTE** ao Governador do Estado da Paraíba, a quem compete, por força do disposto no art. 103, inciso V, da Carta Federal, interpor junto ao Supremo Tribunal Federal ação direta de inconstitucionalidade de leis estaduais e da Constituição Estadual em face da Constituição Federal, para a adoção das medidas que entender cabíveis, em virtude da inconstitucionalidade vislumbrada nesta peça;
3. **REPRESENTE** ao Procurador Geral da República, em vista do apregoado no art. 103, inciso VI, da Carta Republicana, a fim de que, entendendo pertinente, ajuíze a ação direta de inconstitucionalidade suscitada;
4. **DETERMINE** aos atuais gestores do Tribunal de Justiça da Paraíba e do FARPEN para que, a partir do exercício de 2015, encaminhem a esta Corte de Contas a prestação de contas anual do mencionado Fundo juntamente com a prestação de contas do gestor do referido Pretório de Justiça, nos termos da legislação pertinente, conforme disposto pela Auditoria, como também, a prestação de contas dos recursos recebidos pela ANOREG transferidos pelo FARPEN, com fundamento na Lei Estadual nº 7.410/03, bem como em observância ao que apregoou o Acórdão APL-TC-00002/14 (proc. nº 04377/13 – PCA do Presidente do TJ/PB relativa ao exercício financeiro de 2012);
5. **Advertir** a ANOREG do dever de prestar contas dos recursos públicos transferidos pelo FARPEN, com fundamento nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

DECISÃO DO TRIBUNAL

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC-13.327/12, ACORDAM os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, EM:

1. ***COMUNICAR*** à Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba acerca da inconstitucionalidade ora vislumbrada da parte introdutória do § 1º, do art. 5º, da Lei Paraibana nº 7.410/2003, a fim de que a Casa tome as providências legislativas que julgar necessárias;
2. ***REPRESENTAR*** ao Governador do Estado da Paraíba, a quem compete, por força do disposto no art. 103, inciso V, da Carta Federal, interpor junto ao Supremo Tribunal Federal ação direta de inconstitucionalidade de leis estaduais e da Constituição Estadual em face da Constituição Federal, para a adoção das medidas que entender cabíveis, em virtude da inconstitucionalidade vislumbrada nesta peça;
3. ***REPRESENTAR*** ao Procurador Geral da República, em vista do apregoado no art. 103, inciso VI, da Carta Republicana, a fim de que, entendendo pertinente, ajuíze a ação direta de inconstitucionalidade suscitada;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

4. ***DETERMINAR aos atuais gestores do Tribunal de Justiça da Paraíba e do FARPEN para que, a partir do exercício de 2015, encaminhem a esta Corte de Contas a prestação de contas anual do mencionado Fundo juntamente com a prestação de contas do gestor do referido Pretório de Justiça, nos termos da legislação pertinente, conforme disposto pela Auditoria, como também, a prestação de contas dos recursos recebidos pela ANOREG transferidos pelo FARPEN, com fundamento na Lei Estadual nº 7.410/03, bem como em observância ao que apregou o Acórdão APL-TC-00002/14 (proc. nº 04377/13 – PCA do Presidente do TJ/PB relativa ao exercício financeiro de 2012);***
5. ***Advertir a ANOREG o dever de prestar contas dos recursos públicos transferidos pelo FARPEN, com fundamento nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.***

*Publique-se, intime-se, registre-se e cumpra-se.
Sala das Sessões do TCE/PB - Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa, 28 de outubro de 2015.*

Conselheiro André Carlo Torres Pontes – Presidente em exercício

Conselheiro Nominando Diniz – Relator

*Elvira Samara Pereira de Oliveira
Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal*

Em 4 de Novembro de 2015



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
RELATOR



Elvira Samara Pereira de Oliveira
PROCURADOR(A) GERAL