



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

Nº 78.519/2017-AsJConst/SAJ/PGR

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE  
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

[Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 77, *caput*, da Lei 12.509/1995 e art. 15 da Lei 13.983/2007 do Estado do Ceará. Reeleição para cargos de direção do Tribunal de Contas do Estado.]

O **Procurador-Geral da República** em exercício, com fundamento nos artigos 102, inciso I, alíneas *a* e *p*, 103, inc. VI, e 129, inc. IV, da Constituição da República, no art. 46, parágrafo único, inc. I, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, propõe

**ação direta de inconstitucionalidade,**

**com pedido de medida cautelar, contra parte do art. 77, *caput*, da Lei 12.509, de 6 de dezembro de 1995, com redação dada pela Lei 15.469, de 22 de novembro de 2013, e o art.**

**15 da Lei 13.983, de 26 de outubro de 2007.** As normas dispõem sobre elegibilidade para os cargos de direção do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Esta petição se acompanha de cópia dos atos impugnados (consoante o art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999) e de cópia de peças relevantes do processo administrativo 1.00.000.002498/2014-01, que se originou de representação do cidadão LOURENÇO COSTA SOARES, encaminhada pela Procuradoria da República no Estado do Ceará

## 1 OBJETO DA AÇÃO

É o seguinte o teor das normas impugnadas (destaques às expressões questionadas):

### Lei 12.509/1995

Art. 77. Os Conselheiros elegerão o Presidente, o Vice-Presidente e o Corregedor do Tribunal para mandato de 2 ([...]) anos, **permitida a reeleição apenas por um período para o mesmo cargo.** (Nova redação dada pela Lei 15.469/2013)

[...]

### Lei 13.983/2007

Art. 15. **Fica revogado o § 2º do art. 77 da Lei Estadual 12.509, de 6 de dezembro de 1995,** passando seu *caput* e os § 4º e 8º, a vigorar com a seguinte redação:

[...]

Os dispositivos contrariam os arts. 37, *caput*;<sup>1</sup> 73, § 3º,<sup>2</sup> e 75, *caput*,<sup>3</sup> da Constituição da República.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

A Constituição da República de 1988 consolidou os tribunais de contas como órgãos de estatura constitucional, com incumbência de executar controle externo das atividades financeiras e operacionais de todos os poderes e órgãos da administração direta e indireta e de pessoas físicas e jurídicas privadas que recebam dinheiro público, em algumas situações. Para devido desempenho de suas atribuições constitucionais, a Constituição conferiu-lhes autonomia institucional, administrativa e orçamentário-financeira e assegurou importantes garantias institucionais a seus membros.

<sup>1</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”

<sup>2</sup> “Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.”

<sup>3</sup> “Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.”

Para HÉLIO SAUL MILESQUIN, a nova ordem constitucional trouxe inegável aprimoramento das regras de composição das cortes de contas, o que assegurou necessária independência ao órgão:

[...] ao destinar aos membros do Tribunal de Contas as mesmas garantias da magistratura (art. 73, § 3º, da CF), incluindo direitos, vencimentos e vantagens, quer a Constituição colocar o órgão de controle fora do alcance funcional dos Poderes do Estado, fazendo com que os Ministros e os Conselheiros possam ter, no exercício de suas funções de controle, uma atuação com total independência, dignidade e segurança, sem a possibilidade de serem atingidos por ameaças ou represálias dos órgãos e Poderes fiscalizados.<sup>4</sup>

Controle externo é função essencial à consolidação da democracia, à realização do direito à moralidade e à probidade administrativa. A despeito de possuir como atribuição auxiliar o Poder Legislativo, não há subordinação hierárquica ou administrativa entre cortes de contas e parlamento; o vínculo é apenas institucional. ODETE MEDAUAR observa sobre esse ponto:

Criado por iniciativa de RUY BARBOSA, em 1890, o Tribunal de Contas é instituição estatal independente, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (CF, art. 73, § 3º). Daí ser impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão in-

---

<sup>4</sup> MILESQUIN, Hélio Saul. Comentário ao art. 73. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo. W.; STRECK, Lênio L.; (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1.173.

dependente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.<sup>5</sup>

As atividades de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública, desenvolvidas pelos tribunais de contas, são de inegável interesse público. Trata-se de funções de contenção do poder estatal e de verificação da legitimidade de suas contas ante princípios e normas constitucionais. Interessam, dessa maneira, diretamente à sociedade, porquanto essenciais à consolidação da moralidade, da eficiência, da probidade administrativa e da própria realização de direitos fundamentais. Por emanarem diretamente da Constituição, as funções de controle externo são indelegáveis, irrenunciáveis e insuscetíveis de mitigação por intermédio de legislação infraconstitucional.

## 2.2 AFRONTAS À CONSTITUIÇÃO

A Lei 12.509, de 6 de dezembro de 1995 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará), não permitia reeleição para os cargos de presidente e vice-presidente do tribunal de contas cearense e restringia o exercício de cargos de direção por quem houvesse desempenhado tais funções por quatro anos. As disposições constavam do art. 77, *caput* e § 2º, da lei, com a seguinte redação original:

---

<sup>5</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 421.

Art. 77. Os Conselheiros elegerão o Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal para mandato correspondente a 02 ([...]) anos, não sendo permitida a reeleição.

[...]

§ 2º Quem houver exercido quaisquer cargos da Mesa por quatro anos, ou o de Presidente, não figurará mais entre os elegíveis até que se esgotem todos os nomes, na ordem de antiguidade.

O art. 15 da Lei 13.983, de 26 de outubro de 2007, revogou o § 2º do art. 77 e alterou o *caput* para incluir o cargo de corregedor. A norma passou a ter a seguinte redação:

Art. 77. Os Conselheiros elegerão o Presidente, o Vice-Presidente e o Corregedor do Tribunal para mandato de 2 [...] anos, vedada a reeleição consecutiva para o mesmo cargo.

Sofreu o *caput* do art. 77 nova alteração pela Lei 15.469, de 22 de novembro de 2013, momento em que a reeleição passou a ser admitida:

Art. 77. Os Conselheiros elegerão o Presidente, o Vice-Presidente e o Corregedor do Tribunal para mandato de 2 [...] anos, permitida a reeleição apenas por um período para o mesmo cargo.

Nos termos da norma vigente, o mesmo conselheiro poderá ocupar cargo na mesa diretora do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) por tempo ilimitado, já que a única restrição é que a reeleição ocorra apenas uma vez **para o mesmo cargo**.

Se o conselheiro for eleito para cargos diferentes, como vem ocorrendo, poderá figurar na direção do órgão indefinidamente, alternando os cargos ao longo do tempo. Isso fere os princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade administrativas, além de romper com a paridade instituída pela Constituição no art. 73, § 3º.

Ao dispor que os ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça e ao definir que tais normas se aplicam também aos tribunais de contas dos estados e municípios (art. 75), a Constituição, em nome da independência e do princípio da simetria, equiparou, em certa medida, as posições de ministro e conselheiro dos tribunais de contas às de juiz.

A necessária observância do princípio da simetria na estruturação das cortes de contas estaduais foi reafirmada em diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal, como nestes (sem destaque no original):

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. [...] TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CRIAÇÃO DO CARGO DE SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO. DISCREPÂNCIA DO MODELO DELINEADO NA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 73, 75, PARÁGRAFO ÚNICO, 96, INCISO II, ALÍNEA B, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.**  
**1. Estrutura dos Tribunais de Contas Estaduais. Observância necessária do modelo federal. Precedentes.**

2. Não é possível ao Estado-membro extinguir o cargo de Auditor na Corte de Contas estadual, previsto constitucionalmente, e substituí-lo por outro cuja forma de provimento igualmente divirja do modelo definido pela CB/88.

3. Vício formal de iniciativa no processo legislativo que deu origem à LC 142/99. A CB/88 estabelecendo que compete ao próprio Tribunal de Contas propor a criação ou extinção dos cargos de seu quadro, o processo legislativo não pode ser deflagrado por iniciativa parlamentar [artigos 73 e 96, inciso II, alínea b]. [...].<sup>6</sup>

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES POR MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. SIMETRIA OBRIGATÓRIA COM O MODELO NACIONAL.**

1. A Lei Complementar mato-grossense n. 11/1991 foi revogada pela Lei Complementar n. 269, que estabeleceu a organização do Tribunal de Contas daquele Estado. Prejuízo, neste ponto, da Ação.

2. O Ministério Público Especial, cujas atividades funcionais sejam restritas ao âmbito dos Tribunais de Contas, não se confunde nem integra o Ministério Público comum.

**3. É obrigatória a adoção, pelos Estados, do modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público que perante ele atua. Aplicação do princípio da simetria. [...].<sup>7</sup>**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 307, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, ACRESCIDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 40, DE 19/12/2007. INDICAÇÃO DE CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS. DISPOSITIVO QUE AUTORIZA**

<sup>6</sup> Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADI 1.994/ES. Relator: Ministro EROS GRAU. 24/5/2006, unânime. *Diário da Justiça*, 8 set. 2006, p. 33.

<sup>7</sup> STF. Plenário. ADI 3.307/MT. Rel.: Min. CÁRMEN LÚCIA. 2/2/2009, un. *DJ eletrônico* 99, 29 maio 2009.



A LIVRE ESCOLHA PELO GOVERNADOR NA HIPÓTESE DE INEXISTÊNCIA DE AUDITORES OU MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL APTOS À NOMEAÇÃO. OFENSA AOS ARTIGOS 73, § 2º, E 75, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LIMINAR DEFERIDA.

**I – O modelo federal de organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas, fixado pela Constituição, é de observância compulsória pelos Estados, nos termos do *caput* art. 75 da Carta da República.** Precedentes. [...].<sup>8</sup>

Em decorrência dessa definição constitucional, os tribunais de contas das unidades da federação não podem definir arranjos institucionais que desconsiderem o tratamento constitucional dos juízes, na medida em que seja aplicável àqueles órgãos. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade para os cargos de direção dos tribunais de contas precisam observar o que define, de forma principiológica, a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN), Lei Complementar 35, de 14 de março de 1979.

O art. 102 da LOMAN dispõe:

Art. 102. Os Tribunais, pela maioria dos seus membros efetivos, por votação secreta, elegerão dentre seus Juízes mais antigos, em número correspondente ao dos cargos de direção, os titulares destes, com mandato por dois anos, proibida a reeleição. Quem tiver exercido quaisquer cargos de direção por quatro anos, ou o de Presidente, não figurará mais entre os elegíveis, até que se esgotem todos os nomes, na ordem de antiguidade. É obrigatória a aceitação do cargo, salvo recusa manifestada e aceita antes da eleição.

<sup>8</sup> STF. Plenário. Medida cautelar na ADI 4.416/PA. Rel.: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. 6/10/2010, un. *DJe* 207, 28 out. 2010.

Esse preceito da LOMAN define de forma principiológica que a direção dos tribunais é encargo temporário, incompatível com o regime de reeleição, que deve ser assumido de forma alternada, a fim de garantir que, de forma potencial, todos os membros do tribunal participem da direção do órgão.

Permanência dos mesmos conselheiros, por muitos anos, indeterminadamente, na direção de corte de contas, apenas alterando posições na mesa, não se coaduna com as exigências impostas pelos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativas (art. 37, *caput*, da CR).

Além disso, o princípio da independência dos julgamentos inclui não apenas a independência do magistrado no plano individual, mas também a independência da instituição a que cada um se vincule. Por isso, as limitações da LOMAN relativas à elegibilidade para cargos de direção irradiam sua força normativa para todas as posições de juiz e atingem os tribunais de contas, por força das normas de extensão do art. 73, *caput*, parte final, e § 3º, e 75 da Constituição da República.

Posicionamento similar foi sustentado pelo então Procurador-Geral da República, ANTÔNIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA, na ADI 3.488/CE, relator o Ministro ROBERTO BARROSO, contra dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, que também definia

reeleição para cargos de direção. A ação aguarda julgamento no Supremo Tribunal Federal.

A redação original do art. 77 da Lei Orgânica do TCE/CE, anterior às alterações das Leis 13.983/2007 e 15.469/2013, atendia aos princípios constitucionais e preservava os ditames da LO-MAN. Posteriormente, a Lei 13.983/2007 criou o cargo de corregedor, definição que não carrega inconstitucionalidade e merece ser preservada, em nome do princípio democrático.

O *caput* do art. 77 da Lei 12.209/1995 é inconstitucional na parte em que permite a reeleição, como é igualmente inconstitucional a determinação do art. 15 da Lei 13.983/2007 de revogação do art. 77, § 2º, da Lei 12.209/1995.

### 3 PEDIDO CAUTELAR

Os requisitos para concessão de medida cautelar estão presentes.

Sinal de bom direito (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, inclusive à luz de precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre matérias assemelhadas.

Perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre da vigência de normas que possibilitam perpetuação dos mesmos conselheiros na direção do Tribunal de Contas do Estado do Ce-

ará, fato que vem ocorrendo há anos. É indispensável ao exercício das atividades relacionadas ao controle externo que a direção da corte de contas seja eleita sob inspiração dos mais rígidos preceitos de impessoalidade e moralidade.

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pelo art. 77, *caput*, da Lei 12.509/1995, na redação dada pela Lei 15.469/2013, na parte em que permite reeleição de presidente, vice-presidente e corregedor, e o art. 15 da Lei 13.983, de 26 de outubro de 2007, que revoga o § 2º do art. 77, seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia e, ao final, invalidada por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Por conseguinte, além de sinal de bom direito, há premência em que essa Suprema Corte conceda medida cautelar para esse efeito.

#### 4 PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Requer, de início, que esse Supremo Tribunal conceda, com a brevidade possível, em decisão monocrática e sem intimação dos interessados, medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário.

Requer que se colham informações da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas e do Governador do Estado do Ceará e

que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição da República. Superadas essas fases, requer prazo para manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Requer que, ao final, seja julgado procedente o pedido, para julgar inconstitucional a expressão “permitida a reeleição apenas por um período para o mesmo cargo”, do art. 77, *caput*, da Lei 12.509, de 6 de dezembro de 1995, do Estado do Ceará, e a parte do art. 15 da Lei 13.983, de 26 de outubro de 2007, que revoga o art. 77, § 2º, da Lei 12.509/1995.

Brasília (DF), 4 de abril de 2017.

**José Bonifácio Borges de Andrada**  
Procurador-Geral da República em exercício

JBBA/WCS/JJP-PL.PGR/WS/178/2017