



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**N.º 217/2018 – SFCONST/PGR**  
**Sistema Único nº 172.665/2018**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.643/RJ**

**REQUERENTE:** Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON)

**INTERESSADO(S):** Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro  
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

**RELATOR:** Ministro Luiz Fux

Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux,

**CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 142/2011, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. NORMA ORIGINÁRIA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. REGRAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. AFRONTA À AUTONOMIA E À INICIATIVA LEGISLATIVA DO ÓRGÃO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 73–CAPUT, 75–CAPUT, E 96–II–D, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.**

**1. Usurpa iniciativa legislativa do Tribunal de Contas e afronta sua autonomia institucional e administrativa a veiculação de normas de organização e de funcionamento do órgão em lei de iniciativa parlamentar.**

**- Parecer pela procedência do pedido.**

**I**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), em face da Lei Complementar 142, de 8 de agosto de 2011, do Estado do Rio de Janeiro. O diploma altera a Lei Orgânica do Tribunal de Contas daquele Estado. Eis o seu teor:

Art. 1º O artigo 27, inciso III, alínea “a”, da Lei Complementar nº 63, de 1º de agosto de 1990, passa ter a seguinte redação:

“Art. 27. A decisão definitiva será publicada no Diário Oficial do Estado e constituirá:

I - (...);

II - (...);

III - no caso de contas irregulares:

a) obrigação de o responsável, no prazo de trinta dias, comprovar perante o Tribunal que recolheu aos cofres públicos a quantia correspondente ao débito que lhe tiver sido imputado ou da multa cominada;

b) (...);

c) (...).”

Art. 2º O *caput* do artigo 29 da Lei Complementar nº 63, de 1º de agosto de 1990, passa ter a seguinte redação:

“Art. 29. O responsável será notificado para, no prazo de trinta dias, efetuar e comprovar o recolhimento da dívida a que se refere o art. 23, e seu parágrafo único desta Lei Complementar.”

Art. 3º O *caput* do artigo 30 da Lei Complementar nº 63, de 1º de agosto de 1990, passa ter a seguinte redação:

“Art. 30. O recolhimento de importância eventualmente devido será parcelado em sessenta meses, incidindo sobre cada parcela os correspondentes acréscimos legais.”

Art. 4º O artigo 41, inciso II, da Lei Complementar nº 63, de 1º de agosto de 1990, passa ter a seguinte redação:

“Art. 41. Ao proceder à fiscalização de que trata este Capítulo, o Tribunal:

I - (...)

II - notificará o responsável, se verificar a ocorrência de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade, para, no prazo de trinta dias, apresentar justificativa.”

Art. 5º Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

A requerente sustenta a inconstitucionalidade formal da lei, por decorrer de proposição legislativa parlamentar e dispor sobre organização e atribuições do Tribunal de Contas estadual, matérias cuja iniciativa seria privativa da Corte, nos termos dos arts. 73 e 96–II–d, da Constituição da República.

Adotou-se o rito do art. 10 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (peça 8).

No decorrer da instrução, vieram informações da Assembleia Legislativa (peça 11), manifestação da Advocacia-Geral da União (peça 17), memorial do Tribunal de Contas fluminense (peça 18), parecer da Procuradoria-Geral da República (peça 20) e informações do Governador do Estado (peça 27).

Em 6 de novembro de 2014, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, deferiu o pedido de medida cautelar. O acórdão foi assim ementado (peça 43):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ATRICON. LEGITIMIDADE *AD CAUSAM*. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 142/2011. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO ÀS PRERROGATIVAS DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

1. As Cortes de Contas do país, conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, “d”, CRFB/88. Precedentes: ADI 1.994/ES, Rel. Ministro Eros Grau, DJe 08.09.06; ADI nº 789/DF, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ 19/12/94.

2. O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente concretizado. Precedentes: ADI nº 1.381 MC/AL, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ 06.06.2003; ADI nº 1.681 MC/SC, Rel. Ministro Mauricio Corrêa, DJ 21.11.1997.

3. A Associação dos Membros do Tribunal de Contas do Brasil – ATRICON, por se tratar de entidade de classe de âmbito nacional e haver comprovado, *in casu*, a necessária pertinência temática, é agente dotado de legitimidade ativa *ad causam* para propositura da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal, conforme, inclusive, já amplamente reconhecido pelo Plenário desta Corte. Precedentes: ADI 4418 MC/TO, Relator Min. Dias Toffoli, DJe 15.06.2011; ADI nº 1.873/MG, Relator Min. Marco Aurélio, DJ de 19.09.03.

4. Inconstitucionalidade formal da Lei Complementar Estadual nº 142/2011, de origem parlamentar, que altera diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por dispor sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa privativa à referida Corte.

5. Deferido o pedido de medida cautelar a fim de determinar a suspensão dos efeitos da Lei Complementar Estadual nº 142, de 08 de agosto de 2011, da lavra da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade.

O Relator adotou o rito ordinário dos arts. 6.º e 8.º da Lei 9.868/1999 (peça 48).

A Assembleia Legislativa reiterou o teor das informações prestadas (peça 50).

A AGU manifestou-se por procedência do pedido (peça 53).

É o relatório.

## II

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. Para devido desempenho de suas atribuições constitucionais, conferiu-lhes autonomia institucional, administrativa e orçamentário-financeira e assegurou importantes garantias institucionais a seus membros.

Para HELIO SAUL MILESQUIN, a nova ordem constitucional trouxe inegável aprimoramento das regras de composição das Cortes de Contas, o que assegurou a 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>1</sup>

O controle externo é função essencial à consolidação da democracia, à efetivação 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 meramente 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 independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.<sup>2</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 ma-

- 1 MILESQUIN, Helio 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.
- 2 MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 421.

neira, 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.

Ao lado de reconhecer aos Tribunais de Contas prerrogativas institucionais de autonomia e de autogoverno, a Constituição da República reservou-lhes iniciativa para instaurar processo legislativo tendente a alterar sua organização e funcionamento. É o que resulta, segundo já afirmou essa Corte, da interpretação sistemática dos arts. 73–*caput*, 75–*caput*, e 96–II–*d*:

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.

[...]

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.

[...]

Art. 96. Compete privativamente: [...]

II – ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169: [...]

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias; [...].

Observou com propriedade o Ministro DIAS TOFFOLI, ao deferir medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 4.418/TO, que a iniciativa legislativa em questão se relaciona intimamente à independência institucional das Cortes de Contas e consubstancia meio eficaz de resguardar suas atribuições constitucionais e imunizá-las de pressões, tanto do Executivo, quanto do Legislativo.<sup>3</sup> No julgamento, o Supremo Tribunal enfatizou a autonomia das Cortes de Contas e considerou plausível tese de inconstitucionalidade formal de alterações legislativas promovidas em diversos dispositivos de lei orgânica de Tribunal de Contas estadual. Reconheceu que o fato da modificação de regime e forma de atuação do Tribunal de Contas decorrer de processo legislativo de iniciativa parlamentar seria suficiente para caracterizar invasão a prerrogativas da Corte de Contas, detentora da competência exclusiva para

<sup>3</sup> Supremo Tribunal Federal. Plenário. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 4.418/TO. Relator: Ministro DIAS TOFFOLI. 6/10/2010, unânime. *Diário da Justiça eletrônico* 35, 22 fev. 2011.

impulsionar projeto sobre sua lei orgânica, sob pena de se neutralizar sua atuação independente:

Ação direta de inconstitucionalidade. ATRICON. Lei estadual (TO) nº 2.351, de 11 de maio de 2010. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Violação às prerrogativas da autonomia e do autogoverno dos Tribunais de Contas.

1. Inconstitucionalidade formal da Lei estadual, de origem parlamentar, que altera e revoga diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. A Lei estadual nº 2.351/2010 dispôs sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual.

2. Conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam as Cortes de Contas do país das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, *d*, da Constituição Federal (cf. ADI 1.994/ES, Relator o Ministro EROS GRAU, *DJ* de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, *DJ* de 19/12/94).

3. Deferido o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia da Lei nº 2.351, de 11 de maio de 2010, do Estado do Tocantins, com efeitos *ex tunc*.<sup>4</sup>

Consoante reconheceu o Supremo Tribunal Federal, ao conceder a medida cautelar, as normas previstas na Lei Complementar fluminense 142/2011 interferem na organização e no funcionamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, porquanto impõem deveres a serem observados no desempenho de suas funções institucionais. Ao fazê-lo, afrontaram os arts. 73–*caput*, 75–*caput*, e 96–II–*d* da CR.

### III

Pelo exposto, a Procuradora-Geral da República opina pela procedência do pedido.

Brasília, 19 de outubro de 2018.

**Raquel Elias Ferreira Dodge**  
Procuradora-Geral da República

AMO

4 STF. Plenário. MC na ADI 4.418/TO. Rel.: Min. DIAS TOFFOLI. 6/10/2010, un. *DJe* 35, 22 fev. 2011.