

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EXCELSO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MINISTROS E CONSELHEIROS SUBSTITUTOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – AUDICON**, entidade de classe de âmbito nacional, que representa os interesses da categoria dos Auditores dos Tribunais de Contas, regida constitucionalmente pelo art. 73, § 2º, inciso I, e § 4º da Constituição Federal, com personalidade jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ 11.047.849/0001-37, endereço eletrônico: audicon@audicon.org.br, com sede e foro no SCLN 203, Bloco B, Sala 215, Asa Norte, CEP 70.833-520, Brasília/DF, onde recebe as intimações, vêm, respeitosamente, por seu advogado (**doc. 1**), com fulcro no art. 102, inciso I, alíneas **a** e **p**, e 103, inciso, IX, da Constituição Federal, c/c arts. 1º e 10 da Lei 9.868/1999, e art. 169 e seguintes do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
(PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR)**

com objetivo de que essa Corte Maior suspenda a eficácia e após declare a inconstitucionalidade formal e material de dispositivos da Lei 16.819, de 8/1/2019, que alteraram a Lei 12.509/1995, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (LO/TCE/CE), mediante emendas promovidas por iniciativa própria da Assembleia Legislativa daquele Estado, as quais desfiguraram o projeto de lei original e destoaram das regras da Constituição Federal que conferem aos Tribunais de Contas as prerrogativas de autonomia e auto-organização, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos arts. 73, 75 e 96, inciso II, alínea “d”, da CF, ante as razões e motivos jurídicos a seguir expostos.

## I - DO CABIMENTO E DA LEGITIMIDADE *AD CAUSAM*

A Ação Direta de Inconstitucionalidade é a via adequada para impugnar leis e atos normativos estaduais que estejam em desacordo com preceitos da Constituição Federal, nos termos do que dispõe o art. 102, inciso I, alínea **a**, da Constituição Federal.

Acerca da legitimidade *ad causam*, destaca-se que a **AUDICON** é entidade de classe de âmbito nacional que congrega os Auditores dos Tribunais de Contas, igualmente conhecidos como Ministros-Substitutos, no Tribunal de Contas da União – TCU, e Conselheiros-Substitutos nos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cargos de estatura constitucional, regidos pelo art. 73, § 4º, da Constituição da República e pelas correspondentes Constituições Estaduais.

Enquanto associação nacional, a AUDICON possui personalidade jurídica de direito privado e está constituída e em **funcionamento desde 18/02/2009**, atuando na defesa das prerrogativas, direitos e interesses da classe de Auditores, como se depreende dos incisos do art. 1º destacados do seu Estatuto (**doc. 2**):

art. 1º (...)

I – **velar pelos direitos, atribuições, garantias e prerrogativas dos Ministros e Conselheiros Substitutos do Tribunal de Contas da União**, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II – congregar os Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas do Brasil, promovendo a cooperação e a solidariedade mútua, estreitando e **fortalecendo a união desses profissionais que exercem a judicatura** no âmbito dos Tribunais de Contas, nos termos do art. 73, § 4º, da Constituição Federal;

III – **defender os direitos e aspirações dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas**, buscando o aprimoramento das funções de judicatura desempenhadas por seus associados, segundo o modelo constitucionalmente delineado;

(...)

V – **promover ação direta de inconstitucionalidade (ADI)** e ação declaratória de constitucionalidade (ADC), em face de lei ou ato normativo, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal;

VI – atuar como substituto processual dos associados, representando-os judicial e extrajudicialmente, de ofício ou a requerimento, defendendo os direitos e os interesses institucionais de seus associados;

VII – pugnar, por todos os meios ao seu alcance, junto aos poderes constituídos, para que sejam mantidas, aprimoradas e **respeitadas as características essenciais inerentes às funções de judicatura** desempenhadas por seus associados e previstas pela Constituição Federal;

(...)

XIII – defender o Estado Democrático de Direito, preservando os direitos e garantias individuais e coletivos;

XIV – **defender e aprimorar o controle externo exercido pelas Cortes de Contas**, pugnando pelo desenvolvimento e uniformização de procedimentos, respeitadas as peculiaridades de cada jurisdição;

Os membros da AUDICON são pessoas físicas pertencentes à classe homogênea de titulares do cargo constitucional de Auditor de Tribunal de Contas, regidos pela Constituição Federal e pelas correspondentes Constituições Estaduais, que compartilham comunhão e identidades de valores, conforme o art. 4º do seu Estatuto:

Art. 4º - Poderão ser associados efetivos desta Entidade os titulares do cargo de Auditor (Ministro e Conselheiro Substituto) dos Tribunais de Contas, ativos e inativos, regidos pelo art. 73 da Constituição da República e respectivas constituições estaduais.

Dessarte, a entidade possui atuação nacional, havendo Auditores associados do TCU (Ministros-Substitutos), dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e dos Tribunais de Contas dos Municípios (Conselheiros-Substitutos).

Atualmente são 121 associados distribuídos por 26 Unidades da Federação (AC, AL, AM, AP, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RO, RN, RS, SC, SE, SP e TO), presentes tanto nas Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste do País (**doc. 2**).

De ressaltar que a AUDICON é associação nacional, e não associação de associações, e que a única Unidade da Federação que ainda não conta com associados à AUDICON é Roraima, porquanto o modelo constitucional de Tribunal de Contas ainda não foi implementado definitivamente naquele Estado, ante a não realização de concurso público para o cargo de Conselheiro-Substituto.

Como se percebe, não há dúvida de que a AUDICON tem legitimidade ativa para propor a presente ADI.

## II – DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE apresentou à Assembleia Legislativa daquele Estado, em 23 de março de 2018, projeto de lei (PL 51/2018) com o único objetivo de adequar a Lei Orgânica do TCE/CE em vigor (**doc. 3**).

Ocorre que a Assembleia Legislativa promoveu diversas alterações no projeto, por iniciativa própria, inserindo matérias distintas daquelas originalmente oferecidas na proposta.

Foram 34 (trinta e quatro) emendas ao projeto de lei que interferiram na autonomia e na auto-organização do TCE/CE (**doc. 3**), desnaturando o projeto original, com cristalina afronta formal e material aos comandos constitucionais, a exemplo da ausência de pertinência temática ao emendar projeto de lei de iniciativa reservada ao TCE/CE, ofensa aos princípios da simetria e da razoabilidade, entre outras, conforme será mais bem esclarecido adiante.

Essas alterações no projeto de lei de iniciativa do TCE/CE não só padecem dos vícios formais e materiais de inconstitucionalidade, uma vez que vão de encontro às disposições da Constituição Federal (arts. 73, 75 e 96, da CF), mas igualmente afetam os direitos e interesses específicos e/ou exclusivos da classe dos Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas regidos pelo art. 73 da Carta da República, notadamente em ver respeitado e implementado no TCE/CE o funcionamento e a organização do modelo federal de judicatura de contas para os Tribunais de Contas previsto na Constituição da República de 1988.

Dessarte, do cotejo entre o Estatuto da AUDICON e o objeto da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade – evitar que a inserção de matérias estranhas ao projeto de lei original prejudique a organização e funcionamento do TCE/CE – sobressai a exegese de que há nítida pertinência objetiva desta ação com as finalidades institucionais da entidade proponente.

Verifica-se, no caso em foco, prejuízo direto para a AUDICON e para seus associados quando há interferência indevida da Casa Legislativa estadual na autonomia, na competência e na auto-organização do TCE/CE, o que tem sido rechaçado pela jurisprudência dessa Suprema Corte, com base em interpretação de dispositivos previstos na Constituição Federal.

Não há dúvida de que a impugnação de diploma normativo que altera dispositivos da Lei Orgânica de Corte de Contas está intimamente ligada à finalidade institucional da AUDICON, especialmente no que se refere à defesa das prerrogativas e das competências dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas de todo o país.

De mais a mais, a Associação tem atuado no controle abstrato de normas mediante processos objetivos levados ao descortino do STF. Destacam-se, entre outros, a ADI 4.653<sup>1</sup> proposta pela AUDICON contra ato normativo da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, em que o Procurador-Geral da República à época, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos, mediante o Parecer 6.223-PGR-RG proferido no bojo daquela ADI, opinou por reconhecer a pertinência temática e a legitimidade ativa da proponente, ante “seu inegável caráter nacional”, e, quanto ao mérito, entendeu ser procedente o pedido da ação.

Igualmente por meio da ADI 4.812 a Associação combateu inovação legislativa introduzida pela Emenda Constitucional 61/2011 à Constituição do Estado de Mato Grosso, a qual, em flagrante afronta à regra prevista na Carta Maior para composição dos Tribunais de Contas, estabeleceu para os Auditores e membros do Ministério Público de Contas o cumprimento de requisito temporal adicional para ser nomeado Conselheiro, qual seja, o de possuir 10 (dez) anos de efetiva atividade na carreira junto ao Tribunal de Contas.

Após oitiva da Assembleia Legislativa, da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República – que foram uníssonas em suas manifestações pugnando pela procedência do pedido e pela declaração de inconstitucionalidade da norma questionada e a sua conseqüente retirada do mundo jurídico –, o Ministro Ricardo Lewandowski, ao apreciar o feito em 23.12.2014, afirmou, referindo-se ao dispositivo da EC que inseriu o requisito de possuir 10 (dez) anos de efetiva atividade na carreira, que era “evidente e desproporcional a intenção de dificultar ao máximo o acesso de auditores e membros do Ministério Público de Contas ao cargo de conselheiro do TCE/MT.”

Em consequência, o Ministro Ricardo Lewandowski, mediante decisão monocrática, deferiu pedido de medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para suspender, com efeito *ex nunc*: a) a eficácia dos arts. 1º e 2º da Emenda Constitucional

---

<sup>1</sup> ADI 4.653 está sob a relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski e encontra-se pendente de julgamento de mérito.

61, de 13/7/2011, do Estado do Mato Grosso; b) a realização de toda e qualquer indicação, nomeação ou posse no cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.<sup>2</sup>

Na ADPF 359 proposta pela AUDICON, o Ministro do STF Luís Roberto Barroso concedeu, em 10/8/2015, liminar para suspender qualquer ato, inclusive a indicação de nomes, para preencher as vagas em aberto de conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

Por fim, menciona-se a ADI 5.698/RJ (julgada em 03/05/2017) proposta pela AUDICON contra norma do Estado do Rio de Janeiro que restringia o pleno exercício das funções garantidas constitucionalmente aos Auditores em substituição aos membros titulares do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Nessa ação, o Ministro Luiz Fux concedeu a medida cautelar requerida para suspender a eficácia da regra restritiva das garantias dos associados da AUDICON, reconhecendo a legitimidade e a pertinência temática da entidade.

Como se vê, a associação tem provocado o controle abstrato de normas nesse Pretório Excelso por meio de processos de jurisdição objetiva, depreendendo-se que o requisito da pertinência temática está plenamente atendido na espécie.

### **III – DO PARÂMETRO CONSTITUCIONAL E DO TEXTO LEGAL IMPUGNADO**

A Constituição Federal dispõe sobre diversas hipóteses de iniciativa do processo legislativo para deflagrar projeto de lei. Em primeira aproximação com o tema, pode-se divisar a iniciativa em comum e reservada (ou privativa). Aquela prevê uma pluralidade de legitimados e esta, legitimados específicos para dar início ao processo legislativo.

Entre as hipóteses de iniciativa reservada, a Constituição Federal cuida da iniciativa privativa de órgãos do Poder Judiciário. A exemplo, cita-se que é de iniciativa reservada ao STF a proposta de lei complementar que verse sobre o Estatuto da Magistratura (art. 93 CF).

---

<sup>2</sup> Ainda pendente de julgamento de mérito.

É igualmente reservado ao STF, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo correspondente: a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores; b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes foram vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores; c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores; d) a alteração da organização e da divisão judiciárias (art. 96, inciso II, CF).

Notadamente para assegurar a independência orgânica do TCU, sua autonomia e sua auto-organização, o constituinte originário estendeu-lhe o exercício das atribuições previstas no art. 96 da Constituição Federal (v. art. 73, *caput*, CF), que, como visto, trata da iniciativa reservada de lei por parte de órgãos do Poder Judiciário.

Dessarte, o **TCU tem iniciativa privativa para apresentar projeto de lei** com vistas à elaboração, alteração ou revogação de leis sobre a criação de cargos e remuneração de servidores, fixação de subsídio dos membros da Corte e, **especialmente, sobre diploma que trata do seu funcionamento e da sua organização, *verbis*:**

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. 96. **Compete privativamente:**

**I - aos tribunais:**

(...)

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

- a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;
- b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;
- c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;
- d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;**

Essas regras de organização, composição e fiscalização previstas para o TCU se aplicam aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, por força do que dispõe o art. 75 da Constituição:

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.

Tal dispositivo concretiza o princípio da simetria que, em substância, impõe obrigação de os Estados seguirem as opções de organização e funcionamento acolhidas pela Constituição Federal. O artigo 75 é regra constitucional de extensão normativa.

Do bloco normativo formado pelos arts. 73, 75 e 96, inciso II, alínea “d”, da Constituição Federal, sobressai a interpretação sistemática de que a iniciativa para despoletar o processo legislativo que tenha o escopo de alterar a organização e o funcionamento dos Tribunais de Contas pertence privativamente aos correspondentes Tribunais.

Essa é a linha de exegese colhida do magistério jurisprudencial do Supremo. Citam-se, entre outras, a ADI 4.418 (ministro Dias Toffoli, julgada em 15/12/2016) e a ADI 4.643 MC, que bem resume:

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. (Ministro Luiz Fux, julgado em 6 de novembro de 2014).

Adite-se que as **regras do processo legislativo federal são de observância obrigatória aos Estados**, igualmente por imposição do princípio da simetria, *verbis* (grifos acrescidos):

O Supremo já assentou que as regras do processo legislativo estampadas na Lei Fundamental são aplicáveis aos Estados por força do princípio da simetria (Trecho do Voto do Min. Marco Aurélio na ADI 3926, julgada em 05/08/2015, pub. em 15/09/2015).

**Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 109, DE 23 DE JUNHO DE 2005, DO ESTADO DO PARANÁ. ATO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DETERMINAÇÃO DE PRAZO PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO REGRESSIVA, PELA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, CONTRA O AGENTE PÚBLICO QUE DEU CAUSA À CONDENAÇÃO DO ESTADO, SEGUNDO DECISÃO JUDICIAL DEFINITIVA E IRREFORMÁVEL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AOS SERVIDORES DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO.**



REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA “C”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **PROCESSO LEGISLATIVO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ENTES FEDERADOS.** CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃO PÚBLICO INTEGRANTE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. ARTIGO 61, § 1º, II, “E” C.C ART. 84, III E VI, DA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. (...) 3. O texto normativo da Lei complementar estadual de n. 109/05, do Estado do Paraná, impõe obrigação funcional aos servidores da Procuradoria Estadual - sob pena de sanção diante do seu descumprimento - cuja instituição não se encarta na iniciativa parlamentar ora questionada, restando patente a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo que dispõe sobre servidores públicos, como se evidencia da sistemática disposta no artigo 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal, de observância compulsória pelos entes federados. 4. **A Constituição, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a observância obrigatória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo.** (Precedentes: ADI n. 1.594, Relator o Ministro EROS GRAU, DJe de 22.8.08; ADI n. 2.192, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20.6.08; ADI n. 3.167, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ de 6.9.07; ADI n. 2.029, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 24.8.07; ADI n. 3.061, Relator o Ministro CARLOS BRITTO, DJ de 9.6.06; ADI n. 2.417, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 5.12.03; ADI n. 2.646, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 23.5.03). (ADI 3564, Relator Min. LUIZ FUX, julgado em 13/08/2014, Pub. em 09/09/2014).

Não é preciso maiores esforços de exegese para compreender que conferir iniciativa reservada a Tribunal de Contas para iniciar o processo de elaboração, alteração ou revogação de leis ou dispositivos de leis que disponham sobre sua organização e seu funcionamento foi o arranjo jurídico-institucional utilizado pelo constituinte originário para proteger as Cortes de Contas de possíveis ingerências dos Poderes Legislativo e Executivo, obstando que esses órgãos autônomos tivessem suas atribuições constitucionais esvaziadas mediante alterações legislativas que modificassem sua estrutura orgânica.

Fixadas as balizas que compõem a parametricidade do controle de

constitucionalidade abstrato de normas, passa-se ao exame do texto legal impugnado.

Como mencionado alhures, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE, em 23 de março de 2018, apresentou à Assembleia Legislativa daquele Estado o Projeto de Lei 51/2018, com o exclusivo objetivo de adequar a Lei Orgânica do TCE/CE (Lei 12.509/1995) à transferência de funções do extinto Tribunal de Contas dos Municípios – TCM/CE para o TCE/CE, por força do que dispôs a Emenda à Constituição Estadual 92/2017, que extingui TCM/CE.

Na Mensagem 2, de 23 de março de 2018, subscrita pelo Presidente do TCE/CE, consta a seguinte indicação (**doc. 3**):

Tenho a honra de submeter à apreciação dessa Augusta Assembleia Legislativa o incluso Anteprojeto de lei que adapta a redação da Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado – LOTCE) à transferência das funções do extinto Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) para o Tribunal de Contas do Estado (TCE), por efeito da Emenda à Constituição Estadual nº 92, de 16 de agosto de 2017.

(...)

[N]a Sessão de 20 de março de 2018, foi deliberada a aprovação do envio do Anteprojeto anexo, exatamente com o objetivo de conferir mais exatidão normativa para o Controle Externo do Estado do Ceará, o que passa pela adaptação redacional da Lei Estadual nº. 12.509/1995 à realidade municipal, bem como pela integral revogação da Lei Estadual nº. 12.160/1993 (Lei Orgânica do extinto TCM). Nesse mesmo cânone se situa, inclusive, o art. 2º do Anteprojeto, que propõe regulamentação à prescrição no âmbito do Tribunal de Contas.

Nada obstante esse escopo claramente expresso na Mensagem precitada, a Assembleia Legislativa cearense promoveu 34 emendas ao projeto de lei (**doc. 3**) que desfiguraram o projeto inicial, com graves interferências na autonomia, na auto-organização, nas competências, e, por conseguinte, no funcionamento do TCE/CE.

Registre-se que ao perceber que se avizinhava a chegada ao ordenamento jurídico de uma lei eivada de vícios formais e materiais de inconstitucionalidade, esta entidade, em ação concertada com a ATRICON (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil) e a com a AMPCON (Associação Nacional do Ministério Público de Contas), expediu Nota Técnica Conjunta, de 26/12/2018 (**doc. 4**), que fora encaminhada ao Governo do Estado do Ceará, com a recomendação de veto parcial ao

projeto, em face das alterações promovidas pelas emendas parlamentares. Entretanto, a tentativa não logrou êxito.

Para melhor compreensão da matéria, transcrevem-se os textos do projeto original e do projeto de lei aprovado pelo Parlamento, convertido na Lei 16.819, de 8/1/2019 (**doc. 5**), que alterou a LO/TCE/CE (Lei 12.509/1995):

Projeto de lei original	Lei 16.819/2019 com as alterações da Assembleia
Art. 1º (Teor Idêntico)	Art. 1º (Teor Idêntico)
§1º (Teor Idêntico)	§1º (Teor Idêntico)
	<p>§2º O art. 3º da Lei Estadual n.º 12.509, de 6 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:  “Art. 3º O Tribunal de Contas do Estado, no âmbito de sua função regulamentar, poderá expedir todas as instruções necessárias para a fiel execução de lei, ouvidos, previamente, em audiência pública, os órgãos de planejamento, gestão, finanças e controle dos Poderes, além da Ordem dos Advogados do Brasil e os Conselhos Regionais de Contabilidade, Administração e Economia.  § 1º As instruções emitidas pelo Tribunal de Contas do Estado devem se limitar ao domínio de sua competência e jurisdição, sendo-lhe defeso inovar a ordem jurídica, além de restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas em lei.  § 2º As instruções a que se refere o caput também obrigam ao Tribunal de Contas, inclusive para fins da elaboração e apresentação dos relatórios de atividades e da prestação de contas anual, previstos no art. 76, § 4º, da Constituição Estadual.” (NR)</p>
<p>§2º– O § 6º do art. 8º da Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:  “Art. 8º.....  § 6º – O processo de Prestação de Contas de Gestão será apresentado ao Tribunal de Contas do Estado, anualmente, com nítida separação, se for o caso, de responsabilidades entre gestores, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da data de encerramento do correspondente exercício financeiro ou do término das atividades do gestor, esta última considerada quando decorrente da extinção da unidade administrativa, órgão ou entidade, bem como nos casos de falecimento ou exoneração do responsável antes do final do exercício.” (NR)</p>	<p>§3º – O § 6º do art. 8º da Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:  “Art. 8º.....  §6º – O processo de Prestação de Contas de Gestão será apresentado ao Tribunal de Contas do Estado, anualmente, com nítida separação, se for o caso, de responsabilidades entre gestores, <b>no prazo de 180 (cento e oitenta) dias</b>, contados da data de encerramento do correspondente exercício financeiro ou do término das atividades do gestor, esta última considerada quando decorrente da extinção da unidade administrativa, órgão ou entidade, bem como nos casos de falecimento ou exoneração do responsável antes do final do exercício, <b>e julgado até o término do exercício seguinte ao da apresentação</b>” (NR)</p>
	<p>§4º - Acrescenta parágrafo único ao art. 9º da Lei nº Lei nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995.  “Art. 9º ...  Parágrafo único. O disposto neste artigo se aplica ao Tribunal de Contas do Estado, para fins de elaboração e apresentação da Prestação de Contas à Assembleia Legislativa, nos termos do art. 76, § 4º, da Constituição Estadual.” (NR)</p>
	<p>§5º - Acrescenta o art. 9º-A à Lei n.º 12.509, de 6 de dezembro de 1995, com a seguinte redação:  “Art. 9º-A. O responsável ou interessado e seu procurador serão intimados da inclusão em pauta de processo de tomada ou prestação de contas por meio do Diário Oficial Eletrônico do Tribunal, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da data prevista para o julgamento.” (NR)</p>
	<p>§6º - Fica acrescido o § 4º ao art. 10 da Lei Estadual n.º 12.509, de 6 de dezembro de 1995, com a seguinte redação:  “Art. 10 ...  ...  §4º. Não se considera fundamentada qualquer decisão, seja ela preliminar, definitiva ou terminativa, que:  I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão</p>

	<p>decidida;</p> <p>II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;</p> <p>III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;</p> <p>IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;</p> <p>V - se limitar a invocar precedente ou enunciado congênere, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta aqueles fundamentos.” (NR)</p>
	<p>§7º - Fica acrescido o art. 10-A à Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, que passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 10-A. Nos processos previstos nesta Seção, ou em quaisquer outros, o Tribunal não decidirá com base em valores jurídicos abstratos, devendo sempre considerar as consequências práticas da decisão.</p> <p>Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato ou contrato, inclusive em face das possíveis alternativas.” (NR)</p>
<p>§3º - O inc. I do art. 21 da Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>"Art. 21.....</p> <p>I – mediante ciência do responsável ou interessado, por envio de ofício, por meio eletrônico, por fac-símile ou outra maneira hábil para tanto;</p> <p>....." (NR)</p>	<p>§8º - O inc. I do art. 21 da Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>"Art. 21.....</p> <p>I – mediante ciência do responsável ou interessado, <b>por entrega pessoal de ofício simples, por ciência através de meio eletrônico, quando registrado pelo responsável ou interessado, ou por outro modo hábil para a certeza da ciência pessoal;</b>" (NR)</p>
§4º - (Teor Idêntico)	§9º - (Teor Idêntico)
	§10º - Vetado.
	<p>§11 - Fica acrescido o art. 28-B à Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, que passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 28-B. A decisão do Tribunal que decretar a invalidação de ato, sugerir ou anular contrato ou instrumento congênere deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.</p> <p>Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivas.” (NR)</p>
	<p>§12 - Fica acrescido o art. 28-C à Lei Estadual nº 12. 509, de 6 de dezembro de 1995, que passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 28-C. Na interpretação de normas pelo Tribunal e em suas decisões serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu encargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.</p> <p>§1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato ou instrumento congênere, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.</p> <p>§2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.” (NR)</p>
	<p>§13 - Fica acrescido o art. 28-D à Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, que passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 28-D. A decisão proferida pelo Tribunal que estabelecer interpretação ou orientação nova, impondo dever ou condicionamento de direito, deverá prever regime de transição, quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.” (NR)</p>
	<p>§14 - Fica acrescido o art. 28-E à Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, que passa a vigorar com a seguinte</p>

	<p>redação:</p> <p>“Art. 28-E. A decisão do Tribunal quanto à validade de ato, contrato ou instrumento congêneres, cuja produção já se houver completado, levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.</p> <p>Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.” (NR)</p>
<p>§5º – O art. 31 da Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 31. Cabe recurso de embargos de declaração, no prazo de 10 (dez) dias, contra decisão definitiva do Tribunal, para corrigir obscuridade, omissão ou contradição do acórdão ou resolução recorridos.” (NR)</p>	<p>§15 – Modifica o Caput do art. 31 da Lei Estadual nº. 12.509, de 6 de dezembro de 1995, e acrescenta o §2º, renumerando-se o atual parágrafo único para §1º.</p> <p>“Art. 31. Cabe recurso de embargos de declaração, no prazo de 10 (dez) dias, contra decisão definitiva do Tribunal, para corrigir obscuridade, omissão ou contradição do acórdão ou resolução recorridos.</p> <p>§1º...</p> <p>§2º Cabe recurso de embargos de declaração, no prazo de 10(dez) dias em face do parecer prévio emitido pelo Tribunal na apreciação das Contas do Governo do Estado ou dos municípios, para corrigir obscuridade, omissão ou contradição, inclusive com efeitos infringentes, no que couber.” (NR)</p>
§6º - (Teor Idêntico)	§16 - (Teor Idêntico)
	<p>§17 - Fica acrescido o art. 36-A à Lei Estadual n.º 12.509, de 6 de dezembro de 1995, com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 36-A. O Tribunal deve uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.</p> <p>§ 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no Regimento Interno, o Tribunal editará enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante.</p> <p>§ 2º Ao editar enunciados de súmula, o Tribunal deve ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação.” (NR)</p>
§7º - (Teor Idêntico)	§18 - (Teor Idêntico)
	<p>§19 - Acrescenta ao Título II, Capítulo I, Seção IV, Subseção II da Lei nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995 o art. 39-A, com a seguinte redação: “Art. 39-A. Na contagem de prazo em dias, computar-se-ão somente os dias úteis.” (NR)</p>
	<p>§20 - Fica acrescido ao art. 40 da Lei Estadual n.º 12.509, de 6 de dezembro de 1995, os §§ 3º e 4º, com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 40. ...</p> <p>... </p> <p>§3º As partes e os advogados, mesmo sem procuração, têm direito a examinar no Tribunal autos de qualquer processo, findos ou em andamento, independentemente da fase de tramitação, assegurados a obtenção de cópias e o registro de anotações.</p> <p>§4º Deverá se autorizar o acesso imediato ao processo, para fins de obtenção de cópias, independentemente de despacho do relator.” (NR)</p>
§8º - (Teor Idêntico)	§21 - (Teor Idêntico)
<p>§9º – O valor mínimo da multa prevista no art. 62, inciso III, da Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, fica fixado em 10% (dez por cento) do montante definido no seu caput.</p>	<b>Teor idêntico ao § 31</b>
	<p>§22 - Fica acrescida a SEÇÃO V, no CAPÍTULO I, do TÍTULO II, na Lei n.º 12.509, de 6 de dezembro de 1995, com a inclusão dos arts. 41-A, 41-B, 41-C, 41-D, 41-E, 41-F, 41-G, 41-H, 41-I, 41-J, 41-K, 41-L, 41-M, 41-N e 41-O, com a seguinte redação:</p> <p>“SEÇÃO V</p> <p>TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO</p> <p>Art. 41-A. Fica instituído, no âmbito do Tribunal de Contas, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), para regularizar atos e procedimentos dos Poderes, órgãos ou entidades por ele controlados.</p> <p>§1º A regularização deve ocorrer de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo propor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em</p>

	<p>função das peculiaridades da situação, sejam anormais ou excessivos.</p> <p>§2º Serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.</p> <p>Art. 41-B. O Termo de Ajustamento de Gestão, instrumento de controle consensual celebrado entre o Tribunal de Contas e o gestor responsável pelo Poder, órgão ou entidade submetido ao seu controle, conterá:</p> <p>I – a identificação precisa do gestor responsável e do Poder, órgão ou entidade envolvidos;</p> <p>II – as obrigações e metas assumidas pelo responsável;</p> <p>III – os prazos para a implementação das obrigações e metas assumidas;</p> <p>IV – as sanções a serem aplicadas em caso de não se atingirem as metas ou inadimplemento das obrigações; e</p> <p>V – outros elementos necessários ao seu fiel cumprimento.</p> <p>Parágrafo único. Não será possível a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão às contas de governo.</p> <p>Art. 41-C. É vedada a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão:</p> <p>I – caso esteja previamente configurado o desvio de recursos públicos;</p> <p>II – sobre ato ou procedimento objeto de Termo de Ajustamento de Gestão rejeitado ou não homologado;</p> <p>III – com gestor signatário de Termo de Ajustamento de Gestão em execução, sobre a mesma matéria;</p> <p>IV – com gestor que tenha descumprido metas e obrigações assumidas por meio de Termo de Ajustamento de Gestão, até o final da sua gestão;</p> <p>V – quando estiver configurado ato doloso de improbidade administrativa, com dano ao erário.</p> <p>Art. 41-D. O Termo de Ajustamento de Gestão, desde que não limite a competência discricionária do gestor, poderá ser proposto pelas seguintes autoridades:</p> <p>I – Conselheiro ou Auditor, para regularização de ato ou procedimento relacionado a processo de sua relatoria;</p> <p>II - Conselheiro Presidente do Tribunal;</p> <p>III - Gestores responsáveis pelos Poderes, órgãos ou entidades submetidos ao controle do Tribunal;</p> <p>IV – Procurador-Geral de Contas.</p> <p>Art. 41-E. Na hipótese do inciso I do art. 41-D, a minuta do Termo de Ajustamento de Gestão será elaborada pelo Relator e encaminhada ao Conselheiro Presidente do Tribunal para autuação e distribuição do processo por dependência.</p> <p>§1º Após ouvir o Ministério Público perante o Tribunal, com prazo de 10 (dez) dias para manifestação, o Relator deterá o prazo de 10 (dez) dias para submeter a minuta do Termo de Ajustamento de Gestão à apreciação do gestor responsável, o qual terá o prazo de 15 (quinze) dias para concordar com a proposta ou apresentar sugestão de modificação.</p> <p>§2º Aprovada a minuta, o Termo de Ajustamento de Gestão será assinado pelo gestor responsável e pelo Relator.</p> <p>§3º Apresentada contraproposta e havendo consenso, o Relator fixará o prazo de 15 (quinze) dias para que o gestor responsável encaminhe o Termo de Ajustamento de Gestão devidamente assinado.</p> <p>§4º Não havendo consenso, o processo será arquivado por despacho do Relator, após a intimação do gestor responsável mediante publicação no Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado.</p> <p>§5º O Relator remeterá o Termo de Ajustamento de Gestão, com o parecer do Ministério Público de Contas, à Secretaria do Tribunal Pleno para inclusão em pauta, sendo defeso o pedido de vista.</p> <p>§6º O Pleno será competente para deliberar pela aprovação ou rejeição do Termo de Ajustamento de Gestão, por maioria, mediante acórdão homologatório.</p> <p>§7º Na hipótese de não homologação do Termo de Ajustamento de Gestão, o processo será arquivado, dando-se ciência ao gestor responsável.</p> <p>Art. 41-F. Na hipótese do inciso II do art. 41-D, a minuta do Termo de Ajustamento de Gestão será proposta pelo Presidente do Tribunal, que determinará a autuação do processo e a distribuição à sua relatoria, aplicando-se as demais disposições contidas nos parágrafos do art. 41-E.</p>
--	---

	<p>Art. 41-G. Na hipótese do inciso III do art. 41-D, quando se tratar de proposta dos Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo, Estadual e Municipais, ou do Poder Judiciário do Estado do Ceará, além dos gestores responsáveis por prestações de contas com valor que exceda a R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais), bem assim as tomadas de contas, inclusive especiais, e as representações com aquelas relacionadas, o Presidente do Tribunal deverá determinar a atuação e distribuição à sua relatoria.</p> <p>§1º Se a proposta de Termo de Ajustamento de Gestão referir-se a ato ou a procedimento objeto de processo em andamento no Tribunal de Contas, o Chefe de Poder ou gestor responsável deverá fazer referência expressa ao seu número no ofício de encaminhamento.</p> <p>§2º O Relator promoverá o juízo de admissibilidade da proposta de Termo de Ajustamento de Gestão, observados os seguintes requisitos:</p> <p>I – referir-se à matéria de competência do Tribunal;</p> <p>II – estar subscrita por autoridade legítima;</p> <p>III – conter indicação do ato ou procedimento a ser regularizado;</p> <p>IV – ser redigida com clareza.</p> <p>§3º Não admitida a proposta do Termo de Ajustamento de Gestão, o processo será arquivado por despacho do Relator, após a intimação do gestor responsável mediante publicação no Diário Oficial do Tribunal.</p> <p>§4º Admitida a proposta, o Relator encaminhará a minuta do Termo de Ajustamento de Gestão para manifestação do Ministério Público perante o Tribunal, no prazo de 10 (dez) dias e, pelo mesmo prazo, ao Relator do processo em andamento no Tribunal, se houver.</p> <p>§5º O Relator submeterá a minuta do Termo de Ajustamento de Gestão ao Chefe de Poder ou ao gestor responsável, em caso de contraproposta, o qual terá o prazo de 15 (quinze) dias para concordar ou apresentar sugestão de modificação.</p> <p>§ 6º Havendo consenso sobre os termos da proposta, o Relator fixará o prazo de 15 (quinze) dias para que o gestor responsável encaminhe o Termo de Ajustamento de Gestão devidamente assinado.</p> <p>§ 7º Não havendo consenso, o processo será arquivado por despacho do Relator, após a intimação do gestor responsável mediante publicação.</p> <p>§ 8º O Relator remeterá o Termo de Ajustamento de Gestão, com o parecer do Ministério Público de Contas e a manifestação do Relator do processo em trâmite no Tribunal, se houver, à Secretaria do Tribunal Pleno para inclusão em pauta, sendo defeso o pedido de vista.</p> <p>§ 9º O Pleno será competente para deliberar pela aprovação ou rejeição do Termo de Ajustamento de Gestão, por maioria, mediante acórdão homologatório.</p> <p>§10. Na hipótese de não homologação do Termo de Ajustamento de Gestão, o processo será arquivado, dando-se ciência ao gestor responsável.</p> <p>Art. 41-H. Os chefes dos demais órgãos ou entidades submetidos ao controle do Tribunal de Contas apresentarão proposta ao Presidente, que determinará a atuação do processo e a sua distribuição ao presidente de uma das Câmaras do Tribunal, na forma do Regimento Interno.</p> <p>Art. 41-I. Na hipótese do inciso IV do art. 41-D, a minuta do Termo de Ajustamento de Gestão será proposta ao Presidente do Tribunal, que determinará a atuação do processo e a sua distribuição na forma do art. 76 desta Lei, aplicando-se as demais disposições contidas nos parágrafos do art. 41-E, à exceção da manifestação do Ministério Público perante o Tribunal.</p> <p>Art. 41-J. A assinatura de Termo de Ajustamento de Gestão suspenderá a aplicação de penalidades ou sanções, conforme condições e prazos nele previstos.</p> <p>Art. 41-K. Nas hipóteses em que a celebração do Termo de Ajustamento de Gestão implicar, por via direta ou reflexa, obrigações a particular, o Relator o notificará acerca do inteiro teor da minuta do Termo. Parágrafo único. O prazo para o particular manifestar-se é de 15 (quinze) dias contados da juntada do aviso de recebimento da notificação efetivada por via postal.</p>
--	---

	<p>Art. 41-L. O Termo de Ajustamento de Gestão será publicado, na íntegra, no Diário Oficial do Tribunal de Contas, após sua homologação.</p> <p>Art. 41-M. O Termo de Ajustamento de Gestão obrigará os gestores responsáveis pelo Poder, órgão ou entidade ao cumprimento das metas e obrigações assumidas com o Tribunal, sob pena de rescisão automática.</p> <p>Art. 41-N. Havendo motivo devidamente justificado, o Termo de Ajustamento de Gestão poderá ser prorrogado por iniciativa do Relator ou mediante requerimento do gestor responsável, ouvido o Ministério Público junto ao Tribunal. Parágrafo único. A prorrogação do prazo será submetida à aprovação do Tribunal Pleno.</p> <p>Art. 41-O. Findo o prazo estabelecido no Termo de Ajustamento de Gestão para o cumprimento das obrigações e metas assumidas, o Relator, ouvido o Ministério Público junto ao Tribunal, proporá ao Tribunal Pleno:</p> <p>I – o arquivamento do processo, se cumpridas as obrigações e metas estabelecidas; ou</p> <p>II - aplicação das sanções previstas no Termo de Ajustamento de Gestão, se descumpridas as obrigações ou metas assumidas.” (NR)</p>
<p>§10 – A Seção I do Capítulo II do Título II da Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, passa a ser denominada “CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO E DO PREFEITO”, acrescida do Art. 42-A com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 42-A. Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de Controle Externo, compete apreciar as contas prestadas anualmente pelo Prefeito, mediante parecer prévio, a ser elaborado em um ano, a contar do seu recebimento, que será encaminhado à Câmara Municipal e ao Prefeito.</p> <p>§ 1º A decisão decretada pela Câmara Municipal será conclusiva, não cabendo mais qualquer apreciação por parte do Tribunal de Contas.</p> <p>§ 2º As contas consistirão dos balanços gerais do Município e do relatório de controle interno do Poder Executivo Municipal sobre a execução dos orçamentos de que trata o art. 165 da Constituição Federal.”(NR)</p>	<p>§23 – A Seção I do Capítulo II do Título II da Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, passa a ser denominada “CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO E DO PREFEITO”, acrescida do Art. 42-A com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 42-A. Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de Controle Externo, compete apreciar as contas prestadas anualmente pelo Prefeito, mediante parecer prévio, a ser elaborado em um ano, a contar do seu recebimento, que será encaminhado à Câmara Municipal e ao Prefeito.</p> <p>§ 1º A decisão decretada pela Câmara Municipal será conclusiva, não cabendo mais qualquer apreciação por parte do Tribunal de Contas.</p> <p>§ 2º As contas consistirão dos balanços gerais do Município e do relatório de controle interno do Poder Executivo Municipal sobre a execução dos orçamentos de que trata o art. 165 da Constituição Federal, <b>contendo informações relativas à execução dos respectivos programas incluídos no orçamento anual e respectivas inspeções e auditorias internas.</b>”(NR)</p>
<p>§11º– A Seção II do Capítulo II do Título II da Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, passa a ser denominada “FISCALIZAÇÃO POR SOLICITAÇÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA E DAS CÂMARAS MUNICIPAIS”, acrescendo-se ao seu art. 43 um parágrafo com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 43.....</p> <p>Parágrafo único. O disposto neste artigo se aplica, no que couber, à solicitação de fiscalização e de informação encaminhada por Câmara Municipal com repercussão na administração pública do Município.” (NR)</p>	<p>§24 - O art. 43 da lei 12.509, de 6 de dezembro de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 43. Compete ao Tribunal por solicitação da Assembleia Legislativa ou das Câmaras Municipais:</p> <p>I - realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e nas entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público Estadual;</p> <p>II - prestar as informações solicitadas sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre os resultados de inspeções e auditorias realizadas;</p> <p>III – emitir, no prazo de 30(trinta) dias, contados do recebimento da solicitação, pronunciamento conclusivo sobre matéria que ele seja submetida à apreciação pela Comissão Permanente de que cuida o artigo 70 da Constituição Estadual;</p> <p>IV - auditar projetos e programas autorizados na Lei Orçamentária Anual, avaliando os resultados, quanto à eficácia, eficiência e economicidade.” (NR)</p>
	<p>§25 - A Seção II do Capítulo II do Título II da Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, passa a ser denominada “FISCALIZAÇÃO POR SOLICITAÇÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA E DAS CÂMARAS MUNICIPAIS.” (NR)</p>
	<p>§26 - Os incisos III, IV, V e VI do art. 52 da Lei n.º 12.509, de 6 de dezembro de 1995, passam a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 52. ...</p> <p>... III - realizar o acompanhamento da execução da receita e da despesa e a fiscalização da execução física das ações governamentais;</p>



	<p>IV - criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos do orçamento do Estado;</p> <p>V – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e deveres do Estado, na forma da lei;</p> <p>VI - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, respeitada a legislação de organização e funcionamento do sistema de controle interno de cada Poder, de iniciativa exclusiva do respectivo Poder.” (NR)</p>
	<p>§27 - Fica acrescido o parágrafo único ao art. 53 à Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, que passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 53. ...</p> <p>Parágrafo único. As atividades previstas neste artigo devem respeitar a legislação de organização e funcionamento do sistema de controle interno de cada Poder, de iniciativa exclusiva do respectivo Poder, nos termos do art. 190-A, inciso VI, da Constituição Estadual.” (NR)</p>
	<p>§28 - Fica acrescido o art. 60-A à Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, que passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 60-A. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.” (NR)</p>
<p>§12 – O art. 62 da Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte inc. IX:</p> <p>“Art. 62.....</p> <p>IX – atraso na remessa de balancetes mensais e prestação de contas anual, multa de um a dez por cento do montante definido no caput deste artigo. ....” (NR)</p>	<p>§29 - Modifica o caput, o inciso VIII e acrescenta o inciso IX ao art. 62 da Lei n.º 12.509, de 6 de dezembro de 1995, que passam a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 62. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, observada a seguinte graduação:</p> <p>.....</p> <p>VIII – reincidência, sem causa justificada, ou ausência de ações saneadoras de fragilidades, que comprovem o descumprimento de determinação do Tribunal, multa de 10% (dez por cento) do montante definido no caput;</p> <p>IX – atraso na remessa de balancetes mensais e prestação de contas anual, multa de um a 10% (dez por cento) do montante definido no caput deste artigo.” (NR)</p>
	<p>§30 - Suprime o parágrafo único do art. 62 da Lei n.º 12.509, de 6 de dezembro de 1995, e acresce os §§ 1º a 4º:</p> <p>“Art. 62. ...</p> <p>§ 1º O valor previsto no caput deste artigo será corrigido anualmente pelo índice estabelecido para a revisão geral dos servidores públicos estaduais.</p> <p>§ 2º Fica assegurado ao jurisdicionado do Tribunal o exercício de ampla defesa e contraditório quanto à aplicação da multa a que se refere o caput.</p> <p>§ 3º A multa a que se refere o caput será aplicada de forma proporcional ao dano causado ao Erário.</p> <p>§ 4º A multa a que se refere o caput não poderá ser superior ao valor do dano.” (NR)</p>
<p><b>Teor idêntico ao § 9º</b></p>	<p>§31 - O valor mínimo da multa prevista no art. 62, inciso III, da Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, fica fixado em 10% (dez por cento) do montante definido no seu caput</p>
	<p>§32 - O art. 66 da Lei n.º 12.509, de 6 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 66. Os Conselheiros serão substituídos pelos Auditores, mediante convocação do Presidente do Tribunal, observada a ordem de antiguidade no cargo, ou a maior idade, no caso de idêntica antiguidade:</p> <p>I – em suas ausências ou impedimentos;</p> <p>II – por motivo de licença, férias ou qualquer outro afastamento legal, desde que superior a 30 (trinta) dias;</p> <p>III - para efeito de quórum.</p> <p>Parágrafo único. Em caso de vacância de cargo de Conselheiro, o Presidente do Tribunal convocará Auditor para exercer as funções a ele inerentes, até novo provimento, observado o disposto no caput e no Regimento Interno.” (NR)</p>
	<p>§33 - O art. 67 da Lei n.º 12.509, de 6 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 67. O Tribunal de Contas do Estado divide-se em:</p> <p>I – Plenário;</p>

	<p>II – Primeira Câmara;  III - Segunda Câmara.  Parágrafo único. O Regimento Interno estabelecerá, observado o disposto nas Constituições Federal e Estadual e em caráter regulamentar, a competência e o funcionamento do Plenário e das Câmaras.” (NR)</p>
§13º - (Teor Idêntico)	§34 - (Teor Idêntico)
	<p>§35 - O art. 72 da Lei n.º 12.509, de 6 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:  “Art. 72. Cada Câmara funcionará com 3 (três) Conselheiros.” (NR)</p>
	<p>§36 - O art. 76 da Lei n.º 12.509, de 6 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:  “Art. 76. A distribuição de processos aos Conselheiros e Auditores, atendidos sempre os princípios da publicidade, da alternância e da equidade, será feita por determinação do Presidente, mediante sorteio eletrônico, na forma prevista no Regimento.  § 1º O Presidente determinará o sorteio:  I – entre Conselheiros, do relator do parecer prévio de Contas de Governo e das prestações de contas cujo valor exceda a R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais);  II – entre Conselheiros e Auditores, dos relatores das demais contas dos administradores e responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, além dos atos sujeitos a registro perante o Tribunal.  § 2º Ressalvados os casos previstos nesta Lei Orgânica e no Regimento Interno, o Presidente do Tribunal ficará excluído da distribuição.  § 3º Caberá ao Presidente cujo mandato se encerrar relatar os processos anteriormente sorteados para quem o suceder na Presidência.  § 4º Não participarão da distribuição de processos o Conselheiro ou o Auditor:  I – que se ausente por motivo de licença ou férias superiores a 30 (trinta) dias;  II – em razão de situação de impedimento já identificada pela Secretaria-Geral.  § 5º Em observância ao Princípio da Alternatividade, o Conselheiro ou o Auditor não poderá ser contemplado com lista composta com as mesmas unidades jurisdicionadas no exercício subsequente.  § 6º Na redistribuição de processo, inclusive em razão de suspeição e impedimento do relator, aplicam-se as regras relativas à distribuição, no que couber.” (NR)</p>
	<p>§37 - Fica acrescido o art. 76-A à Lei n.º 12.509, de 6 de dezembro de 1995, com a seguinte redação:  “Art. 76-A. Não haverá distribuição de recursos a Auditores, salvo embargos de declaração.” (NR)</p>
<p>Art. 2º Fica incluído o Capítulo VI no Título II da Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, com a seguinte redação:  “CAPÍTULO VI  PRESCRIÇÃO  Art. 64-A. A pretensão punitiva do Tribunal, no âmbito de processos de contas ou da fiscalização a cargo do Tribunal, prescreve em cinco anos.  §1º O prazo previsto no caput é contado:  I – no caso de prestação de contas anual, do dia seguinte ao do encerramento do prazo para seu encaminhamento ao Tribunal;  II – nos demais casos, da data em que foi constatada a prática do ato.  §2º Interrompe-se a prescrição:  I – pela autuação do processo no Tribunal, assim como pelo seu julgamento;  II – pela prática de qualquer ato inequívoco que importe a apuração do fato pelo Tribunal, inclusive conversão em tomada de contas especial;  III – pela decisão condenatória de que caiba recurso.  §3º O Regimento Interno deve disciplinar a sistemática do reconhecimento da prescrição no âmbito da jurisdição do Tribunal, no que for necessário, assim como suas causas suspensivas.  Art. 64-B. Havendo indícios de dano ao erário, o reconhecimento da prescrição não importa em extinção do processo, sem prejuízo</p>	<p>Art. 2º Fica incluído o Capítulo VI no Título II da Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, com a seguinte redação:  “CAPÍTULO VI  PRESCRIÇÃO  Art. 64-A. A pretensão punitiva do Tribunal, no âmbito de processos de contas ou da fiscalização a cargo do Tribunal, prescreve em 5 (cinco) anos.  §1º O prazo previsto no caput é contado:  I – no caso de prestação de contas anual, do dia seguinte ao do encerramento do prazo para seu encaminhamento ao Tribunal;  <b>II – nos demais casos, da data em que foi constatada a prática do ato.</b>  <b>§2º Interrompe-se a prescrição pela autuação do processo no Tribunal, assim como pelo seu julgamento.</b>  <b>Art. 64-B. Nos processos que envolvam contas municipais, o prazo de prescrição tem termo inicial na data de vigência da Lei Estadual nº 15.516, de 6 de janeiro de 2014.” (NR)</b></p>

da responsabilização funcional decorrente da paralisação, se for o caso.” (NR)	
Art. 3º (Teor Idêntico)	Art. 3º (Teor Idêntico)
Art. 4º (Teor Idêntico)	Art. 4º (Teor Idêntico)
Art. 5º (Teor Idêntico)	Art. 5º (Teor Idêntico)
	Art. 6º Acrescenta ao Título II, Capítulo I, Seção IV, Subseção II da Lei nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995 o art. 39-B, com a seguinte redação: “Art. 39-B. Os processos e recursos em trâmite no Tribunal de Contas do Estado do Ceará deverão ser redistribuídos, no prazo de até 30 (trinta) dias, para atendimento das regras de distribuição e competência definidas nesta Lei.” (NR)
	Art. 7º A Lei Estadual nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, fica acrescida do seguinte art. 112 e §§ 1º e 2º, renumerando-se os demais: “Art. 112. Os atos processuais praticados pelo extinto Tribunal de Contas dos Municípios – TCM, inclusive os votos já proferidos nas tomadas de contas de governo e gestão, consideram-se válidos, prosseguindo o Tribunal de Contas do Estado – TCE, seu julgamento, considerando todos os atos tomados anteriormente eficazes. § 1º Consideram-se nulos os julgamentos realizados sem a devida observância do dispositivo do caput deste artigo. § 2º No prazo de 60 (sessenta) dias contados da publicação desta Lei, podem ser anulados os julgamentos com infração à presente disposição, mediante requerimento do Ministério Público de Contas, do gestor responsável e de ofício pelo Presidente do Tribunal de Contas do Estado.” (NR)
Art. 6º (Teor Idêntico)	Art. 8º (Teor Idêntico)
Art. 7º (Teor Idêntico)	Art. 9º (Teor Idêntico)

A tabela comparativa entre o projeto de lei original e a lei aprovada pelo Parlamento (Lei 16.819/2019) dá bem a dimensão da **hipertrofia** por que passou a norma ora atacada, com supressões e especialmente com amplo aditamento de dispositivos.

#### IV – DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Apresentado o projeto de lei de iniciativa dos Tribunais de Contas, cabe ao Poder Legislativo correspondente formular emendas ao projeto, observado o processo legal previsto na Constituição da República.

Segundo Bernardo Gonçalves Fernandes, as emendas são proposições oferecidas com exclusividade por parlamentares como acessórias de uma proposição principal.<sup>3</sup>

Ocorre que esse poder de emenda sofre limitações expressamente estabelecidas no Texto Constitucional, notadamente nos projetos de iniciativa reservada.

<sup>3</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 10ª ed., Salvador: Juspodium, 2018, p. 1140.

Não se admite a proposta de emenda que implique aumento de despesa prevista no projeto de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República (ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º) e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público (art. 63, incisos I e II, CF).

Além dessa limitação expressa ao direito de emendar projeto de lei de iniciativa reservada, o STF tem remansosa jurisprudência na linha de que deve ser observada outra restrição que decorre da consequência lógica do sistema, qual seja: a **emenda deve guardar pertinência com o projeto de iniciativa reservada**, para evitar que eventuais alterações no texto desconfigurem essa reserva.

Acerca da matéria, são esclarecedoras as palavras do ministro Sepúlveda Pertence em voto proferido na ADI 574:

O poder de emenda a projetos de iniciativa reservada pressupõe, a meu ver, a pertinência entre o tema da emenda e a matéria do objeto do projeto. Caso contrário, a emenda representaria, na verdade, uma iniciativa legislativa sobre matéria reservada à iniciativa de outro Poder.<sup>4</sup>

Nos autos da ADI 1.333/RS, o STF julgou procedente pedido para declarar a inconstitucionalidade de lei do Estado do Rio Grande do Sul cuja iniciativa para deflagrar o projeto de lei era reservada ao Poder Judiciário gaúcho, mas que sofreu alterações decorrentes de emendas legislativas que afetaram a autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário, consoante a ementa que se segue (grifos nossos):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 10.385/1995. PARALISAÇÃO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL. DIAS PARADOS CONTADOS COMO DE EFETIVO EXERCÍCIO. EMENDA PARLAMENTAR. ALTERAÇÕES DO DISPOSITIVO APONTADO COMO PARÂMETRO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA. PREJUDICIALIDADE DA ACÇÃO NÃO CONFIGURADA. DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO. 1. Alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais n. 19/1998 e 41/2003 não causam prejuízo à

---

<sup>4</sup> O caso tratava da validade de regra acrescida no Congresso Nacional a projeto da iniciativa do Presidente de República. O projeto regulava a antecipação dos efeitos de revisão de vencimentos. A norma acrescentada por emenda parlamentar cuidava de pensão militar e da sua ordem de prioridade.

análise da constitucionalidade da norma impugnada à luz do art. 96, inc. II, al. b, da Constituição da República. 2. Admissão de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário, desde que **guardem pertinência temática com o projeto** e não importem em aumento de despesas. 3. **A Emenda Parlamentar n. 4/1995 afastou-se da temática do Projeto de Lei n. 54/1995, interferiu na autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário:** desrespeito ao art. 2º da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada precedente. (ADI 1333, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 29/10/2014, pub. em 18/11/2014).

Em outra decisão, diploma legal análogo à norma que ora se vergasta recebeu exame por parte do STF quanto à sua constitucionalidade. Cuidava-se naquela assentada da lei que modificou a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em que o Ministro Marco Aurélio, relator da ADI 5.442-MC, apresentou ao Plenário o seu voto assim vazado (grifos acrescidos):

A lei atacada versa a respeito da competência, exercício do controle externo e organização do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, bem como sobre a estrutura do Ministério Público atuante junto ao referido órgão. A iniciativa de projetos de lei a dispor acerca de tais temas é reservada ao próprio Tribunal de Contas, conforme decorre da interpretação sistemática dos artigos 73 e 96, inciso II, alínea “b”, ambos da Lei Maior, os quais transcrevo a título de documentação (...)

(...)

A prerrogativa para instaurar o processo legislativo, conferida ao Tribunal de Contas, tem por **finalidade preservar sua autonomia funcional, administrativa e financeira**. Os projetos apresentados ao Legislativo consubstanciam o instrumento formal do exercício do poder de iniciativa, consistente na escolha dos interesses a serem juridicamente tutelados.

Segundo o entendimento deste Tribunal, **são admitidas emendas aditivas aos projetos de lei de iniciativa restrita**, desde que: (i) seja **guardada a pertinência temática, isto é, não são aceitáveis emendas que desfigurem a proposição inicial ou que nela insiram matéria diversa** e (ii) não importem aumento de despesa, ressalvado o disposto nos parágrafos 3º e 4º do artigo 166 da Carta de 1988, conforme preconiza o artigo 63 – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.114, relator ministro Carlos Ayres Britto, acórdão publicado no Diário da Justiça de 7 de abril de 2006.

Modificações, supressões e acréscimos desprovidos de pertinência temática acabam **por solapar, ainda que de forma indireta, a competência para deflagrar o procedimento de**

**produção normativa, atingindo, por conseguinte, a própria autonomia constitucionalmente assegurada. Daí a impropriedade de serem introduzidos, por meio de emendas parlamentares, em se tratando de matéria de iniciativa reservada, conteúdos distintos daqueles constantes da proposta original.** Consoante fiz ver no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.926/SC, de minha relatoria, **admitir que o legislador possa livremente alterar os projetos de iniciativa reservada é fazer tábula rasa da norma constitucional**, no que prevê controle recíproco em favor do postulado da separação de Poderes.

No caso, a “emenda substitutiva global” apresentada pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina incluiu dezenove artigos a versarem sobre objetos distintos daquele veiculado no único dispositivo constante do projeto original. **Não se tratou de simples emenda, mas de inclusão e de supressão, na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, de preceitos relacionados a questões estranhas à contida na proposição inicial.**

Ante o quadro, defiro a liminar pleiteada para suspender a eficácia dos artigos 1º ao 9º e 11 a 20 da Lei Complementar nº 666/2015 do Estado de Santa Catarina, até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Sob a condução do voto do Ministro Marco Aurélio, o Plenário do STF decidiu que os dispositivos legais incluídos por emendas parlamentares a projeto de lei de iniciativa reservada ao Tribunal de Contas, por conterem questões diversas das que foram veiculadas na proposição inicial, deveriam ser suspensos uma vez que ofendem preceitos dispostos na Constituição Federal (arts. 73 e 96, inciso II, alínea *b*), o que caracterizou vício de inconstitucionalidade formal, nos termos da ementa do precitado julgado (grifos não constam do original):

PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – CONCESSÃO. Surgindo a relevância e o risco de manter-se com plena eficácia os preceitos atacados, impõe-se o deferimento da medida acauteladora, suspendendo-os. PROJETO DE LEI – INICIATIVA EXCLUSIVA – **EMENDA PARLAMENTAR – DESVIRTUAMENTO**. A **ausência de pertinência temática de emenda da casa legislativa a projeto de lei de iniciativa exclusiva** leva a concluir-se pela **inconstitucionalidade formal** (ADI 5442 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2016, Pub. em 04/04/2016).

Como se percebe, extrai-se da jurisprudência do STF e da Constituição Federal que a possibilidade de alteração de projeto de lei de iniciativa reservada por

emenda parlamentar tem **duas limitações**: a) não podem ser veiculadas matérias sem pertinência temática com aquelas tratadas no projeto de lei original, ou seja, “não são aceitáveis emendas que desfigurem a proposição inicial ou que nela insiram matéria diversa” (jurisprudência do STF); e b) implique aumento de despesa prevista no projeto de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República (ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º, CF) e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público (art. 63, incisos I e II, CF).

E a ausência de pertinência temática nas alterações sofridas pela LO/TCE/CE está cristalina nas disposições da lei modificadora, uma vez que desfiguraram totalmente a proposição inicial e nela insiram matéria diversa do projeto de lei original.

Não foram simples ou poucas emendas legislativas. Tratou-se de **supressões e especialmente de acréscimos de dispositivos na LO/TCE/CE que causaram hipertrofia à lei**, com a agravante de que essas alterações comprometeram a autonomia, o autogoverno e as competências da Casa de Contas estadual, com reflexos diretos nas atividades e nas atribuições de seus membros.

Rememorando o escólio de Bernardo Gonçalves Fernandes, para quem as emendas são proposições apresentadas com exclusividade por parlamentares como acessórias de uma proposição principal, é de clareza solar que na hipótese ora em exame houve a inversão da ordem das coisas. Ou seja, apequenou-se a proposição inicial diante das excessivas emendas da Assembleia, passando o acessório a ter mais relevo do que o principal.

Ora, como o próprio nome indica, **lei orgânica de Tribunal de Contas se propõe exatamente a disciplinar sua estruturação interna, seu funcionamento, suas atribuições e competências, as garantias, prerrogativas e deveres de seus membros**, tudo dentro das balizas fixadas pela Constituição Federal. Por conseguinte, há que se ter bastante cautela para promover emendas em projeto de lei que cuida de alterações à lei orgânica, com vistas a não interferir na complexa organização e funcionamento desse órgão autônomo e a não afastar a independência orgânica que a Constituição lhe assegurou.

De ressaltar que a AUDICON **não defende a impossibilidade de a Assembleia Legislativa oferecer emendas** a projeto de lei de órgãos, como os

Tribunais de Contas, que detém a iniciativa privativa de deflagrar o processo legislativo sobre determinada matéria. Ao revés, o que se ataca nesta ADI são **modificações que subverteram e inovaram substancialmente o objeto** restrito e específico do projeto de lei.

E como visto à saciedade acima, em proposições dessa natureza – iniciativa reservada –, são inconstitucionais as emendas legislativas que desfigurem o projeto de lei inicial (falta de pertinência temática), sob pena de se exercer **poder de iniciativa paralela**.

Para deixar bem vincada a intromissão irrazoável da Assembleia Legislativa no projeto de lei de iniciativa reservada ao TCE/CE, destacam-se as disposições da Lei 16.819/2019 aprovada que violaram a autonomia e o autogoverno daquela Casa de Contas estadual:

- §2º do art. 1º da Lei 16.819/2019 que alterou o art. 3º da LO/TCE/CE – impõe grave óbice ao exercício do poder regulamentar do TCE/CE originalmente conferido pelo mesmo art. 3º ora modificado; com a alteração, antes de exercer o seu poder regulamentar, o Tribunal terá que ouvir “previamente, em audiência pública, os órgãos de planejamento, gestão, finanças e controle dos Poderes, além da Ordem dos Advogados do Brasil e os Conselhos Regionais de Contabilidade, Administração e Economia”; ora, a autonomia administrativa (sob o viés regulamentar) de expedir atos e instruções normativas acerca de matérias referentes à sua jurisdição terão que sofrer controle prévio de órgãos de planejamento dos Poderes, de conselhos de classe, inclusive da OAB; há cristalina limitação da autonomia do TCE/CE de expedir seus atos normativos; ademais a alteração tende a engessar o Tribunal no exercício legítimo do seu poder regulamentar;

- §3º do art. 1º da Lei 16.819/2019 que alterou o § 6º do art. 8º da LO/TCE/CE – a redação original previa que os processos de tomada ou prestação de contas deveriam ser apresentados ao Tribunal no prazo de 180 dias; o projeto de lei enviado à Assembleia reduziu esse prazo para 120 dias, com vistas a aumentar a celeridade processual, a racionalidade administrativa, a eficiência, e, ainda, teve o escopo de fazer deferência ao princípio da razoável duração do processo; entretanto, a Assembleia, arvorando-se em conhecedora das particularidades processualísticas do TCE/CE, fixou o prazo em 180 dias, frustrando a modificação proposta, estudada e discutida pelo Colegiado do Tribunal, em mais uma ingerência na autonomia e na organização processual da Corte de Contas



estadual;

- §4º do art. 1º da Lei 16.819/2019 (acrescenta o parágrafo único ao art. 9º da LO/TCE/CE) – estabelece os elementos que integrarão a prestação de contas do TCE/CE à Assembleia Legislativa; igualmente se trata de matéria relacionada ao funcionamento do Tribunal;

- §5º do art. 1º da Lei 16.819/2019 que acrescentou o §6º do art. 8º da LO/TCE/CE – dispõe que o responsável ou interessado e seu procurador serão intimados da inclusão em pauta de processo de tomada ou prestação de contas por meio do Diário Oficial Eletrônico do Tribunal, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da data prevista para o julgamento; essa disposição e o prazo nela contido não constou da proposta original; ou seja, trata-se de medida que sequer foi debatida pelo Colegiado da Corte e nada se sabe sobre a sua adequação à processualística de contas; de mais a mais, a matéria poderia ser disciplinada de forma diversa pelo TCE/CE e ainda em normativo de estatura hierárquica inferior à lei, haja vista que a Corte tem poder regulamentar, o que permitiria maior flexibilidade para ajustes normativos nessa questão;

- as mesmas considerações do item anterior se aplicam ao §8º da Lei 16.819/2019 que alterou o inc. I do art. 21 da LO/TCE/CE para disciplinar como serão feitas a citação, a audiência, a comunicação de diligência e a notificação; tema notoriamente relacionado à organização e ao funcionamento do Tribunal;

- o bloco normativo formado pelo §6º (acrescenta o § 4º ao art. 10), 7º (acrescenta o art. 10-A), §11 (acrescenta o art. 28-B), §12 (acrescenta o art. 28-C), §13 (acrescenta o art. 28-D), §14 (acrescenta o art. 28-E), §17 (acrescenta o art. 36-A), § 28 (acrescenta o art. 60-A), todos do art. 1º da Lei 16.819/2019, trazem para a LO/TCE/CE as adaptações dos dispositivos da Lei (nacional) 13.655/2018, que inseriram novos enunciados na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, Decreto-lei 4.657/1942); as emendas legislativas que integram esse bloco são desnecessárias, porquanto a LINDB se aplica à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, por ser norma de âmbito nacional, e, ainda, porque a LINDB, com a redação dada pela Lei 13.655/2018, direciona os seus comandos às “esferas administrativa, controladora ou judicial” (conforme os seus arts. 20, 21, 23, 24, 27); ao se referir à esfera “controladora”, por lógico, abrange todos os Tribunais de Contas do país; ademais, mesmo que fossem necessários esses acréscimos na LO/TCE/CE, não há dúvida de que deveriam ser objeto de ampla discussão pelo Plenário do TCE/CE, órgão que tem maior *expertise* acerca das

suas peculiaridades administrativas e processuais, podendo, caso assim decidisse, efetuar as adaptações à sua Lei Orgânica com maior rigor técnico;

- o §15 (modifica o *caput* do art. 31 da LO/TCE/CE e acrescenta o §2º ao mesmo art. 31) permite a oposição de embargos de declaração ao parecer prévio sobre as contas do governo de Estado e dos municípios; o §32 (altera o art. 66, especialmente o inciso III) reduz a função de substituição dos Conselheiros-Substitutos à hipótese de completar quórum com a supressão da possibilidade de compor o Plenário; o §35 (altera o art. 72) limita a atuação dos Conselheiros-Substitutos nas Câmaras; o §37 (acresce o art. 76-A) impede a distribuição de recursos aos Conselheiros-Substitutos, todos do art. 1º; o art. 6º (insere no Título II, Capítulo I, Seção IV, Subseção II da LO/TCE/CE o art. 39-B) fixa prazo para redistribuição dos processos, além de claramente interferirem nas competências, na autonomia, na organização e no funcionamento da Corte, em flagrante vício formal de inconstitucionalidade, estão igualmente permeados por vícios materiais de inconstitucionalidade, por afastarem o TCE/CE do modelo constitucional de previsto na CF/1988, no cristalino objetivo de restringir as atividades e as funções desempenhadas pelos Conselheiros-Substitutos daquela Casa de Contas, conforme será esclarecido em capítulo específico desta exordial;

- o §19º do art. 1º (que acrescenta ao Título II, Capítulo I, Seção IV, Subseção II da LO/TCE/CE o art. 39-A) impõe que na contagem do prazos referidos na Lei Orgânica somente serão computados os dias úteis; essa medida processual deveria, se fosse o caso, advir do Tribunal após as discussões necessárias acerca do impacto dessa alteração nos prazos, ainda que modificação dessa natureza tenha ocorrido no CPC/2015; a exemplo de uma possível dificuldade, basta lembrar o prazo de apresentação de processos de tomada ou prestação de contas (§3º do art. 1º da Lei 16.819/2019 que altera o § 6º do art. 8º da LO/TCE/CE) em que o Tribunal propôs que fosse de 120 dias, mas que a Assembleia alterou para 180 dias, como visto acima; o computo de prazos longos (120 ou 180 dias) em dias úteis representa certa dificuldade que não foi objeto de discussão pelo colegiado do Tribunal;

- o §20 do art. 1º (que acrescentam ao art. 40 da LO/TCE/CE os §§ 3º e 4º) dispõe sobre o acesso das partes e dos advogados aos processos de contas, tema claramente ligado à autonomia administrativa e ao funcionamento da Corte de Contas estadual, acerca do qual a Assembleia não deveria se imiscuir;

- o §22 do art. 1º (que acrescenta a Seção V, no Capítulo I, do Título II, na

LO/TCE/CE, com os arts. 41-A, 41-B, 41-C, 41-D, 41-E, 41-F, 41-G, 41-H, 41-I, 41-J, 41-K, 41-L, 41-M, 41-N e 41-O) instituiu e disciplinou, de forma longânime e minudente, o Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento de controle consensual a ser celebrado entre o Tribunal e o gestor responsável pelo Poder, órgão ou entidade submetido ao controle da Corte; ora, cuida-se de matéria polêmica que merece extrema atenção, amadurecimento teórico e principalmente amplo debate, que deve ser circunscrito preliminarmente ao TCE/CE para que seja o tema revestido de maior rigor técnico, haja vista que o Tribunal conhece melhor do que qualquer órgão as particularidades das suas atribuições e dos processos de contas de que são incumbidos de instruir; uma medida dessa natureza não pode ser imposta por um órgão externo ao Tribunal, sob pena de ofender a autonomia e o autogoverno de que gozam as Cortes de Contas; noutras palavras, não verifica pertinência temática alguma da Assembleia em impor e disciplinar o Termo de Ajustamento de Gestão para o TCE/CE;

- as alterações e acréscimos produzidos pelo §26 (dá nova redação aos incisos III, IV, V e VI do art. 52 da LO/TCE/CE) pelo §27 (acrescenta o parágrafo único ao art. 53), que, em substância, disciplinam o sistema de controle interno dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; bem como pelo §29 (modifica o *caput*, o inciso VIII e acrescenta o inciso IX ao art. 62 da LO/TCE/CE) e pelo §30 (suprime o parágrafo único do art. 62 da LO/TCE/CE e acresce os §§ 1º a 4º), todos do art. 1º, que dispõem sobre critérios, percentuais, índices de correção de multas, igualmente estão na contramão da autonomia de que goza a Corte de Contas estadual para dispor sobre essas matérias; ademais, os responsáveis pelo controle interno devem se reportar aos Tribunais de Contas nos casos de irregularidades (art. 74, §1º, CF), razão pela qual cabe ao Tribunal disciplinar sobre o tema;

- o §36 do art. 1º (que altera o art. 76 da LO/TCE/CE, inserindo neles os parágrafos 1º a 6º) dispõe sobre a distribuição de processos aos Conselheiros e aos Conselheiros-Substitutos, em cristalina interferência na organização e no funcionamento do TCE/CE;

- o art. 2º (que inclui o Capítulo VI no Título II da LO/TCE/CE, acrescentando os arts. 64-A e 6.4-C) dispõe sobre a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal no âmbito dos processos de contas; novamente avança-se sobre matéria que compromete a autonomia e a auto-organização do TCE/CE;

- o art. 7º (que dá nova redação ao art. 112 e acrescenta nele os parágrafos §§

1º e 2º) estabelece um sistema de validade e nulidade de atos processuais do extinto TCM/CE, bem como fixa prazo para anulação de julgamentos; cuida-se de tema estritamente relacionado à competência e à autonomia do TCE/CE, que não deve ser objeto de emenda por parte da Assembleia.

Registre-se que o §23 (que aprimora a redação do § 10 do projeto de lei, sendo que este acrescentava o art. 46-A à LO/TCE/CE), o §24 (que confere nova redação ao art. 43 da LO/TCE/CE, na Seção que cuida da “fiscalização por solicitação da Assembleia Legislativa”), o §25 (que dá nome à Seção II do Capítulo II do Título II da Lei), o § 31 (e que corresponde ao §9º do art. 1º do projeto de lei original), e o § 33 (que dá nova redação ao art. 67 da LO/TCE/CE), todos do art. 1º, **não** violaram a autonomia e o funcionamento do TCE/CE.

Diante desse contexto, por ter sido objeto de desvirtuamento o projeto de lei de iniciativa reservada, mediante emendas promovidas em seu texto pela Assembleia Legislativa, a lei que dele se originou, Lei 16.819/2019, dever ter os seguintes dispositivos declarados inconstitucionais, por vício formal: §§ 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 22, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 35, 36, 37 do art. 1º; art. 2º; art. 6º e art. 7º.

## **V – DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL**

Não foram somente os vícios formais de inconstitucionalidade que permearam as alterações da LO/TCE/CE. Há ainda vícios materiais de inconstitucionalidade, conforme se esclarece adiante.

### **5.1. § 15 do art. 1º da Lei 16.819/2019 (acréscimo do §2º ao art. 31 da LO/TCE/CE)**

A Assembleia Legislativa, por meio do § 15 do art. 1º Lei 16.819/2019, acrescentou o §2º ao art. 31 da LO/TCE/CE, que possibilita a oposição do recurso de embargos de declaração contra o parecer prévio emitido pelo Tribunal nas contas de governo.

Essa inovação legislativa destoa do modelo jurídico estabelecido pela Constituição Federal para o TCU, de observância obrigatória aos Estados, nos termos definidos pelo art. 75 da Lei Maior.

Rememora-se que o art. 75 CF concretiza o princípio da simetria, como regra de extensão normativa, impondo a obrigação de os Estados seguirem as opções de organização e funcionamento das Cortes de Contas acolhidas pela Constituição Federal.

De ressaltar que na Constituição Federal – ao discriminar as competências do TCU – não há qualquer menção à possibilidade de recurso contra parecer prévio que aprecia as contas do Presidente da República:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

Por simetria, não deve ser admitida a hipótese de recurso, ainda que sob a modalidade de embargos de declaração, haja vista que regra desse jaez desfigura o arquétipo delineado pelo constituinte para os Tribunais de Contas.

Ressalta-se que o referido parecer consiste, em substância, na análise técnico-jurídica das contas do Chefe do Poder Executivo, cujo resultado é apresentado ao Poder Legislativo para subsidiar o julgamento das contas com informações técnicas. Trata-se de peça opinativa que não vincula o Parlamento na apreciação dessas contas.

Como bem frisou a Nota Técnica Conjunta/2018 da ATRICON/AUDICON/AMPCON, de 26/12/2018, no TCU, “já é assegurado o contraditório e a ampla defesa no decorrer da instrução do parecer prévio”, o que revela a desnecessidade da medida legislativa adotada pela Assembleia ao criar uma fase recursal prévia ao julgamento definitivo das contas do Chefe do Poder Executivo.

Ou seja, além de estar em desalinho com a Constituição Federal, afrontando as regras que balizam a matéria (art. 71, inciso I, c/c 75 CF), e notadamente o princípio da simetria, os embargos declaratórios são desnecessários nesse tema, haja vista a possibilidade de contraditório. Ademais, a alteração promovida pela Assembleia vai de encontro ao rigor técnico e lógico que deve permear o ordenamento jurídico, uma vez que se passa a permitir recurso de uma peça técnico-jurídica de taxonomia opinativa, e, por natureza, irrecorrível.

## 5.2. § 32 do art. 1º da Lei 16.819/2019 (supressão de parte do inciso III do art. 66 da LO/TCE/CE)

A redação original do inciso III do art. 66 da LO/TCE/CE, com a redação dada pela Lei 13.983/2007, estava assim vazada (**doc. 6**):

Art. 66 - Os Conselheiros serão substituídos pelos Auditores, mediante convocação, na forma estabelecida no regimento Interno:

I – em suas ausências ou impedimentos;

II – por motivo de licença, férias ou qualquer outro afastamento legal;

III – para efeito de quorum **ou para completar a composição do Plenário ou das Câmaras.**

Com a promulgação da Lei 16.819/2019, passou a vigorar o seguinte texto normativo:

Art. 66. Os Conselheiros serão substituídos pelos Auditores, mediante convocação do Presidente do Tribunal, observada a ordem de antiguidade no cargo, ou a maior idade, no caso de idêntica antiguidade:

I – em suas ausências ou impedimentos;

II – por motivo de licença, férias ou qualquer outro afastamento legal, desde que superior a 30 (trinta) dias;

III - **para efeito de quórum.**

A justificativa para a redução do texto legal oferecida pela Assembleia Legislativa refere-se a uma alegada hierarquia entre os cargos de Conselheiro e Conselheiro-Substituto e a maior segurança jurídica.

Observa-se que no inciso III do art. 66 houve supressão da expressão “ou para completar a composição do Plenário ou das Câmaras.”

Essa limitação é indevida na medida em que restringe uma das funções constitucionais do Conselheiro-Substituto que é justamente substituir os Conselheiros-Titulares. O art. 73 da Constituição Federal, em seu parágrafo 4º, bem elucida essa assertiva, *verbis*:

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.

(...)

§ 4º O auditor, quando em **substituição a Ministro**, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no

exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

O constituinte derivado decorrente do Estado do Ceará andou bem ao insculpir em sua Carta que o Auditor (Conselheiro-Substituto) **tem a função de substituir conselheiros**, nos termos da **regra paradigma** supracitada (art. 73, § 4º, c/c art. 75 da CF/88):

Art. 72. (...)

§ 1º O Auditor, **quando em substituição a Conselheiro**, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de direito da mais elevada entrância.

§ 2º As atribuições do Auditor, quando não estiver substituindo Conselheiro, serão definidas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Não é outra a *opinio juris* da doutrina ao identificar as funções dos Ministros e Conselheiros-Substitutos. Na função ordinária, exercem as atribuições da magistratura de contas (presidir e relatar processos), na extraordinária substituem os Ministros e Conselheiros titulares nos impedimentos e afastamentos legais.

As funções do Ministros e Conselheiros-Substitutos são assim descritas por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (grifos não constam do original):

Possuem os tribunais de contas **substitutos de ministros e conselheiros concursados**, prontos para atuar nos casos de vacância e durante os impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal. Trata-se de um traço peculiar.

O nome jurídico do cargo também é referido como **auditor**, e tem duas relevantes funções. **A ordinária**, consiste em participar do plenário ou câmara e relatar processos definidos especificamente nos regimentos internos como de sua competência, que pode abranger a relatoria de processos de contas, consultas, denúncias, representações, auditorias, inspeções e outros. **A extraordinária** consiste, precisamente, em **substituir, para integrar quórum, o ministro ausente, no caso do Tribunal de Contas da União, ou o conselheiro, nos demais tribunais**. Nos impedimentos eventuais e não eventuais, assume integralmente as prerrogativas do substituído, inclusive quanto ao voto.<sup>5</sup>

No mesmo sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao comentar o art. 73, § 4º, da CF/88, ressalta as atribuições dessas autoridades (grifos nossos):

---

<sup>5</sup>FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de contas do brasil – jurisdição e competência*. 3ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 819-820.

A norma em exame, não prevista no direito constitucional anterior e extremamente mal redigida, parece distinguir **duas situações**.

**Na primeira**, o auditor – que, de modo geral, nos tribunais de contas desempenha funções de instrução dos processos e de substituição dos titulares – **substituiu o ministro**: goza ele, durante o período de substituição, das garantias e impedimentos deste (que são os da magistratura).

Na segunda, ele não está substituindo o titular, mas, em razão de suas atribuições próprias, exerce atribuições da judicatura, ou seja, instrução de processos.<sup>6</sup>

Ricardo Lobo Torres afirma que (grifos acrescidos):

Os auditores do Tribunal de Contas serão os substitutos dos Ministros em suas faltas ou impedimentos ou no caso de vacância de cargo. Funcionários do quadro permanente, nomeados por concurso de provas e títulos e possuidores dos mesmos requisitos exigidos pela Constituição para a escolha dos Ministros, **os auditores têm a função precípua e transitória de completar o quórum das sessões e a permanente de presidir a instrução dos processos e de elaborar o relatório com a proposta de decisão**. Quando substituir o Ministro o auditor terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e quando no exercício das demais atribuições do seu cargo, as de juiz do Tribunal Regional Federal.<sup>7</sup>

Apesar das disposições legais da Constituição Federal, da Constituição Estadual e do magistério dos escoliastas acima indicados acerca das funções dos Ministros e Conselheiros-Substitutos, a LO/TCE-CE, com a redação dada pela Lei 16.819/2019, **limitou desarrazadamente a atividade de substituição**.

Como se percebe da transcrição acima, a supressão do fraseado “ou para completar a composição do Plenário ou das Câmaras” restringiu a atividade constitucional de substituir os Conselheiros daquela Casa de Contas estadual à hipótese de composição de quórum, afastando a possibilidade de os Conselheiros-Substitutos comporem os órgãos colegiados do TCE/CE, o Plenário e as Câmaras, na impossibilidade de comparecimento dos titulares às sessões de julgamentos.

Essa limitação destoava do texto da Constituição Federal (art. 73, §4º c/c art. 75) que **não tratou de impor qualquer restrição à atividade de substituição aos Conselheiros-Substitutos**. Noutras palavras, a supressão da expressão precitada (“ou para

---

<sup>6</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. Saraiva, 1992, vol. 2, p.138.

<sup>7</sup>TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*. 3. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2008, vol. V, p. 492-493.



completar a composição do Plenário ou das Câmaras”) contraria a substância de uma das competências constitucionais atribuída aos Auditores – de substituir Conselheiros –, que não pode ser limitada por norma infraconstitucional (isto é, norma inferior à Constituição Federal), sob pena de violar o modelo de organização e funcionamento estabelecido pela Carta da República para todos os Tribunais de Contas do país.

Além de trazer redução indevida, o dispositivo ora atacado compromete o funcionamento dos órgãos deliberativos do TCE/CE, o que prejudica a atividade de controle externo naquele Estado da Federação.

Essa restrição não encontra fundamento no texto da Constituição Federal, haja vista que não há na Carta Política, repisa-se, qualquer limitação dessa natureza.

Entende-se que o dispositivo ora vergastado (art. 66, inciso III, da LO/TCE/CE, com a redação dada pela Lei 16.819/2019) também infringe o **princípio da razoabilidade** e o **princípio da simetria**.

Acerca do **princípio da razoabilidade**, especialmente sobre a possibilidade de esse princípio atuar como limite ao poder normativo do Estado, assim se manifestou o Ministro Celso de Mello no voto que proferiu nos autos da ADI 1.158 MC/AM (grifos do original):

Todos sabemos que a cláusula do devido processo legal – objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição – deve ser entendida, **na abrangência de sua noção conceitual**, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, **sobretudo**, em sua **dimensão material**, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos de conteúdo arbitrário ou **irrazoável**.

A essência do **substantive due process of law** reside na necessidade de proteger os direitos e as liberdades das pessoas contra **qualquer** modalidade de legislação que se revele opressiva ou, **como no caso, destituída do necessário coeficiente de razoabilidade**.

Isso significa, **dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado**, que este **não dispõe** de competência para legislar **ilimitadamente**, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal.

Daí, a advertência de CAIO TÁCITO (in RDP 100/11-12), que, ao relembrar a lição pioneira de SANTI ROMANO, destacou que a figura do desvio de poder legislativo impõe o reconhecimento de

que, mesmo nas hipóteses de seu discricionário exercício, a atividade legislativa deve desenvolver-se em estrita relação de harmonia com o interesse público.

Tal qual versado no voto transcrito, o dispositivo impugnado nesta ADI institui restrição de conteúdo irrazoável à atribuição constitucional (de substituição) dos Conselheiros-Substitutos.

Vale ressaltar que essa Corte Maior não tem admitido limitações indevidas nas atribuições constitucionais dessas autoridades, como bem frisou o Min. Luiz Fux nos autos da ADI 5.698-RJ (MC julgada em 03/05/2017), ao disciplinar que “não se observa, a partir do texto constitucional, qualquer restrição à atribuição dos auditores de substituírem os membros titulares da Corte em caso de afastamento”.

Alinhados com a interpretação de que não se admite cerceamento indevido das funções constitucionais dos Ministros e Conselheiros-Substitutos estão o Regimento Interno do TCU e a Resolução 03/2014 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON. O primeiro normativo está assim vazado:

Art. 55. Incube ao Ministro-substituto:

(...)

II

(...)

a) substituir, observada a ordem de preferência, os ministros para efeito de quórum **ou para completar a composição do Plenário** ou das câmaras, sempre que estes comunicarem ao Presidente do Tribunal ou da câmara respectiva a impossibilidade de comparecimento à sessão.

A Resolução 03/2014 da ATRICON<sup>8</sup> – em suas diretrizes para implantar a estratégia de uniformizar a composição, a organização e o funcionamento das Cortes Contas à luz do modelo constitucional vigente – fixa que (**doc. 7**):

15. Os Tribunais de Contas do Brasil observarão, em sua composição, organização e funcionamento, o modelo instituído pela Constituição Federal de 1988, implementando, para tanto, as diretrizes estabelecidas nos itens a seguir.

(...)

24. Estabelecer as atribuições dos Ministros e Conselheiros Substitutos, nos termos do §4º do art. 73 da Constituição Federal, considerando as seguintes subdivisões:

---

<sup>8</sup> <http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-032014-composicao-dos-tcs/>

a. (...)

**b. Eventuais: substituir Ministros e Conselheiros em suas ausências, a qualquer título, sendo automática a substituição destinada a completar a composição plena do colegiado, prescindindo-se de quaisquer formalidades.**

Igualmente ocorre erosão do **princípio da simetria**, uma vez que a regra parâmetro, a Constituição Federal, não limita as atividades dos Ministros-Substitutos, razão pela qual, por simetria, não deveria haver restrição, na legislação estadual, como a que impôs o dispositivo ora vergastado.

Acerca das justificativas apresentadas pela Assembleia Legislativa para emendar o dispositivo em exame, de que existe uma alegada hierarquia entre os cargos de Conselheiro e Conselheiro-Substituto e de que a medida traria maior segurança jurídica, não merecem prosperar, conforme se esclarece adiante.

Não há regra alguma no nosso ordenamento jurídico que discipline ou imponha relação hierárquica entre Conselheiros e Conselheiros-Substitutos. São todos juízes de contas que devem atuar nos mesmos colegiados e com as mesmas funções de instruir e relatar os feitos, oferecendo proposta de deliberação ao correspondente colegiado em que atuam, consoante as funções constitucionais previstas nos arts. 73, § 4º, c/c 75 da CF/88, amplamente discutidos acima.

A única diferença que se pode admitir entre um cargo e outro é de competência funcional, porquanto os Conselheiros-Substitutos, além das atribuições de magistratura de contas (“exercício das demais atribuições da judicatura”, art. 73, § 4º, CF), têm a função de substituir os Conselheiros. Há um *plus* na atividade funcional dos Conselheiros-Substitutos. Enquanto aqueles somente relatam os feitos, estes, por força constitucional, relatam os seus processos e substituem os Conselheiros na relatoria dos processos que lhes foram distribuídos. Esta é a diferença: o cargo de Conselheiro-Substituto tem uma atribuição a mais, que lhe é exclusiva.

O fato de substituir na relatoria dos processos não implica qualquer relação jurídica de hierarquia, o que soaria estranho à organização tanto da magistratura comum quanto da magistratura de contas, por ser a hierarquia incompatível com os nossos sistemas de julgamento (do Judiciário e de Contas), principalmente se essa hierarquia for vislumbrada entre os integrantes dos mesmos colegiados.

Caso existisse a suscitada relação hierárquica, não haveria independência funcional dos Conselheiros-Substitutos em relação aos demais Conselheiros, sabendo-se que todos (Conselheiros e Conselheiros-Substitutos) têm as mesmas garantias da magistratura (art. 73, § 4º, c/c art. 75 da CF/88), que lhes asseguram a independência e a imparcialidade.

Aliás, o Poder Judiciário não admite qualquer relação hierárquica entre Conselheiro-Substituto e Conselheiro, conforma indica o julgado do Superior Tribunal de Justiça que se segue (grifos acrescentados):

ADMINISTRATIVO. PROCESSO DISCIPLINAR. TRIBUNAL DE CONTAS. CONSELHEIRO. VOTAÇÃO EM DESCONFORMIDADE COM O REGIMENTO INTERNO. CONVOCAÇÃO DE SUBSTITUTO SOMENTE COM A OCORRÊNCIA DE CARGO VAGO. CONCEITO DE VACÂNCIA. DESNECESSIDADE DE CONVOCAÇÃO PARA A VAGA DO INVESTIGADO. QUANTIDADE DE MEMBROS NO PLENÁRIO MAIOR QUE A PREVISTA NO REGULAMENTO E NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Transcrevo trechos do voto vencedor (fls. 2431-2436, e-STJ):

"(...) Tal regramento encontra sua previsão, da mesma forma, na Constituição Estadual que disciplina, em seu art. 71, §§ 2º e 4º, a equiparação de conselheiros dos Tribunais de Contas a Desembargadores, bem como de auditores a juízes de segunda entrância:

'Art. 71 (...)

(...)

§ 2º Os Conselheiros do Tribunal de Contas terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, ressalvadas as peculiaridades funcionais, e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo, quando o tenham exercido efetivamente por mais de cinco anos.

(...)

§ 4º O auditor, quando em substituição a Conselheiro, terá as mesmas garantias, impedimentos, vencimentos e vantagens dos titulares e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz da segunda entrância.' (grifou-se).

**Tal equiparação, por sua vez, ocorre apenas para fins de garantias, impedimentos, vencimentos e vantagens dos titulares, inexistindo distinção entre os órgãos julgadores de primeira e segunda instâncias. Ao contrário, as atribuições são conferidas para fins de ocupação dos cargos, não se ampliando para atuação dos membros.**

As garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens se encontram disciplinadas, respectivamente, nos arts. 93 da Carta Constitucional, art. 33 da LOMAN, art. 95, parágrafo

único da CF e arts. 61 e seguintes da LOMAN (...).

Dessa forma, a equiparação não se refere ao órgão julgador em si, mas às vantagens e garantias concedidas aos membros, **razão pela qual se encontra ausente relação de hierarquia entre auditor e conselheiro do Tribunal de Contas, na medida em que as funções a ele atribuídas se integram no sentido de fiscalizar a atividade orçamentária, financeira e patrimonial do Estado.**

Registre-se ainda que, para fins de nomeação de conselheiro exige-se o conhecimento de matérias atinentes à administração pública, ao passo que os auditores devem ser submetidos a concurso público, o que afasta qualquer possível referência de hierarquia entre as carreiras.

De fato, mostra-se cristalino que o auditor do Tribunal de Contas, após aprovação em concurso público e nomeação, torna-se membro efetivo no cargo de carreira, com vantagens e deveres previstos em estatuto. (...)

Cumpre, por oportuno, salientar que os auditores, diante da elevada importância na estrutura administrativa das Cortes de Contas, são considerados Ministros-Substitutos e Conselheiros-Substitutos, respectivamente, quando do seu mister na Corte de Contas da União e dos Estados. (...)

(RMS 36.496/SE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2012, DJe 18/12/2012).

Igualmente não merece guarida a justificativa de que a alteração promovida pela Assembleia Legislativa importaria maior segurança jurídica. Ao revés, descumprir a Constituição Federal ao limitar indevidamente a atividade de substituição dos Conselheiro-Substitutos, isso sim, configura ofensa à segurança jurídica, uma vez que afasta a possibilidade de uma composição heterogênea nos Colegiados do TCE/CE, conforme estabeleceu a Constituição Federal ao fixar a obrigatoriedade da existência dos cargos de Ministros e Conselheiros-Substitutos nas Cortes de Contas, sem qualquer limitação na atuação funcional dos ocupantes desses cargos, como bem asseverou o Min. Luiz Fux ao deferir medida cautelar nos autos da ADI 5.698-RJ, em trecho transcrito alhures.

Diante desse contexto, conclui-se que a alteração promovida pela Assembleia Legislativa no art. 66, inciso III, da LO/TCE/CE, ao suprimir o fraseado “ou para completar a composição do Plenário ou das Câmaras”, que limitou a atividade constitucional de substituir os Conselheiros daquela Casa de Contas estadual ao quesito composição de quórum, afastando a hipótese de os Conselheiros-Substitutos comporem os órgãos colegiados do TCE/CE na impossibilidade de comparecimento dos titulares à sessão, **é inconstitucional**, porquanto institui restrição indevida à função constitucional

atribuída ao Conselheiro-Substituto, sem que a regra parâmetro (art. 73, § 4, CF), de aplicação necessária aos Estados (art. 75 CF), tenha contemplado limitação desse jaez, o que afronta o texto da CF e os princípios da razoabilidade e da simetria, com consequente repercussão negativa no funcionamento e na organização da Corte de Contas estadual e, em última instância, apequena a atividade de controle externo naquele Estado.

### **5.3. § 35 do art. 1º da Lei 16.819/2019 (altera o art. 72 da LO/TCE/CE)**

A redação original do art. 72 da LO/TCE/CE era a seguinte (**doc. 8**):

Art. 72 - As Câmaras funcionarão com o número mínimo de três membros.

Com a modificação conferida pela Lei 16.819, de 8/1/2019 (art. 1º, §35), passou a constar que:

Art. 72. Cada Câmara funcionará com 3 (três) Conselheiros.

A justificativa para modificação do dispositivo, segundo a Assembleia, foi “restabelecer a constitucionalidade do exercício do controle externo realizado pelo TCE, que tem como juízes naturais os Conselheiros e não os Auditores do Tribunais”.

Preliminarmente, destaca-se que a alteração promovida pelo Poder Legislativo tem novamente objetivo único: **limitar a atuação dos Conselheiros-Substitutos nas Câmaras**, privando esses Colegiados da necessária composição heterogênea, isto é, da coexistência de Conselheiros e de Conselheiro-Substitutos, tal qual estabeleceu o constituinte.

Como visto acima, os Conselheiros-Substitutos presidem a instrução de processos, por força do que dispõe o art. 73, § 4º, da CF ao instituir que ao Auditor cabe o “exercício das demais atribuições da judicatura” de contas. Aliás, essa foi exatamente a ideia manifestada pelo constituinte originário, conforme esclarece Cláudio Augusto Canha em pesquisa doutrinária sobre as emendas que alteraram o texto do Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização Constituinte e que conferiram a redação atual ao §4º do art. 73 da CF/88 (grifos não constam do original):

Entre as emendas que alteraram o texto do Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização (volumes 236 a 239) porque tiveram parecer favorável do relator (volume 241), merecem

destaque aquelas que incluíram parágrafo atribuindo as garantias da magistratura aos Auditores mesmo quando não estivessem em substituição (emendas ES22052-7, ES22209-1, ES22210-4, ES22212-1, ES23332-7, ES26271-8, ES26272-6, ES27492-9, ES28037-6, ES28120-8 e ES32879-4). Como as razões de cada uma das emendas são muito semelhantes (quando não são rigorosamente idênticas), é transcrita a justificação da primeira emenda citada – emenda ES22052-7:

#### JUSTIFICAÇÃO

Os **auditores são os juízes permanentes do Tribunal de Contas** que têm por missão relatar os processos que são distribuídos entre eles e os Ministros titulares.

Mesmo quando não estão substituindo os Ministros, **estão ao lado deles relatando e fazendo propostas de decisões que constituem inequivocamente atos de judicatura.**

Por isso é necessário que mesmo nessa situação e, especialmente nelas, estejam protegidos pelas garantias tradicionais da magistratura. Se quando substituem são equiparados aos Ministros, quando executam as atribuições da sua judicatura, sem substituírem, devem, por hierarquia, ser equiparados aos juízes dos Tribunais Regionais Federais.<sup>9</sup>

Licurgo Mourão e Diogo Ribeiro Ferreira explicam que as "funções diuturnas" dos Conselheiros-Substitutos são:

[P]articipar efetivamente de julgamentos, presidindo a instrução de processos e proferindo decisões, inclusive interlocutórias, e despachos nos autos de todos os processos de competência dos Tribunais de Contas, de todas as naturezas, originariamente distribuídos a sua relatoria.<sup>10</sup>

Em face da função de relatoria de processos que lhes são distribuídos, para apresentarem proposta de deliberação nas Câmaras e no Plenário, **os Conselheiros-Substitutos têm assento permanente nesses Colegiados.** Do contrário não poderiam levar suas minutas de decisões à deliberação dos demais integrantes das Cortes.

Nota-se que o art. 76 da LO/TCE/CE prevê, como sói deve ocorrer, a distribuição de processos aos Conselheiros-Substitutos:

Art. 76. A distribuição de processos aos Conselheiros e Auditores, atendidos sempre os princípios da publicidade, da

---

<sup>9</sup> CANHA, Cláudio Augusto. A evolução (?) do papel dos auditores dos Tribunais de Contas do Brasil. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). *Tribunais de Contas: Temas polêmicos na visão de ministros e conselheiros substitutos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 34.

<sup>10</sup> MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro. A atuação constitucional dos Tribunais e de seus magistrados (composição, atuação e deliberações): de Eisenhower a Zé Geraldo. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). *Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 125-126.

alternância e da equidade, será feita por determinação do Presidente, mediante sorteio eletrônico, na forma prevista no Regimento.

No TCU, órgão de contas paradigma, igualmente os Ministros-Substitutos são contemplados com processos, presidem e relatam os feitos, oferecendo proposta de deliberação nas Câmaras e no Plenário, e, ainda, **têm assento permanente nos colegiados para os quais estiverem designados**. A Lei Orgânica do TCU, Lei 8.443/1992, não deixa qualquer dúvida a respeito:

Art. 78. (...)

Parágrafo único. O auditor, quando não convocado para substituir ministro, presidirá à instrução dos processos que lhe forem distribuídos, relatando-os com **proposta de decisão a ser votada pelos integrantes do Plenário ou da Câmara para a qual estiver designado**.

A alteração do dispositivo ora combatida é somente mais uma tentativa de **afastar o TCE/CE do modelo constitucional** de funcionamento previsto na CF/1988, no cristalino desígnio de **coarctar as atividades e as funções dos Conselheiros-Substitutos** nas Câmaras daquela Corte de Contas.

Rememora-se que a justificativa para tal infortúnio oferecida pela Assembleia Legislativa foi a de que com essa modificação restabeleceria a constitucionalidade do exercício do controle externo realizado pelo TCE, que tem como juízes naturais os Conselheiros. Nada mais equivocado!

O juiz natural, em essência, é aquele constituído antes da ocorrência do fato a ser julgado, como garantia imprescindível para assegurar a independência e a imparcialidade do órgão julgador.

A constituição consagrou o princípio do juiz natural ao obstar a criação de juízos *ad hoc* ou de tribunais de exceção (art. 5º, inciso XXXVII) e ao estabelecer que ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente (art. 5º, inciso LIII).

Ora, o Conselheiro-Substituto atende todos os quesitos de um juiz natural: a) tem competência funcional para julgar os processos de contas que lhes são submetidos, como amplamente se esclareceu acima; b) por conseguinte, estão regular e legitimamente investidos dos poderes de jurisdição de contas, dotados que são de todas as garantias



inerentes ao exercício de seus cargos; e c) decidem os processos segundo as regras constitucionais de competência.

No caso, a regra de competência está prevista na Constituição Federal e deve ser observada pelas Cortes de Contas da Federação, nos termos do que dispõem os arts. 73, § 4º, e 75 da CF/88.

José Frederico Marques esclarece que a autoridade competente, para fins do princípio do juiz natural contido no inciso LIII do art. 5º da CF (“ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”), “só será aquela que a Constituição tiver previsto, explícita ou implicitamente, pois, se assim não fosse, a lei poderia burlar as garantias derivadas do princípio do Juiz independente e imparcial, criando outros órgãos para o processo e julgamento de determinadas infrações”.<sup>11</sup>

Adverte o Ministro Celso de Mello que princípio do juiz natural deve ser respeitado pela atividade legislativa do Estado:

[O] postulado do juiz natural reveste-se, em sua projeção político-jurídica, de dupla função instrumental, que conforma a atividade legislativa do Estado e condiciona o desempenho do Poder Público das funções de caráter persecutório em juízo.<sup>12</sup>

A alteração produzida pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, a **pretexto de tornar operacional o princípio do juiz natural, impôs-lhe limitação que lhe é indevida e inconstitucional**, desfigurando o referido princípio, haja vista que privou as Câmaras do TCE/CE do assento e da presença permanente do Conselheiro-Substituto (juiz natural) na composição desses colegiados.

#### **5.4. § 37 do art. 1º da Lei 16.819/2019 (acréscimo do art. 76-A) e art. 6º da Lei 16.819/2019 (acréscimo do art. 39-B)**

A vergastada Lei 16.819, de 8/1/2019, inseriu na LO/TCE/CE os arts. 76-A (art. 1º, §37, Lei 16.819) e 39-B (art. 6º, Lei 16.819), com as seguintes redações:

Art. 76-A. Não haverá distribuição de recursos a Auditores, salvo embargos de declaração.

Art. 39-B. Os processos e recursos em trâmite no Tribunal de Contas do Estado do Ceará deverão ser redistribuídos, no prazo

<sup>11</sup> MARQUES, José Frederico Marques. *O Processo Penal na Atualidade*, in *Processo Penal e Constituição Federal*. Acadêmica/Apamagis: São Paulo, Ed. 1993, p. 19.

<sup>12</sup> AI no ArRg 177.133, DJ 17/05/1996 e HC 81.963, DJ 28/10/2004, ambos da relatoria do Ministro Celso de Mello do STF.

de até 30 (trinta) dias, para atendimento das regras de distribuição e competência definidas nesta Lei.

O art. 76-A impede a distribuição de recursos, exceto embargos de declaração, aos Conselheiros-Substitutos, e o art. 39-B fixa prazo para redistribuição dos processos de acordo como o novel disciplinamento da matéria.

Novamente a Assembleia incorre no infortúnio de justificar a modificação legislativa empreendida com exegese de existe uma suposta hierarquia entre Conselheiros e Conselheiros-Substitutos.

De todas a regras que regulam a organização e funcionamento da Cortes de Contas previstas no art. 71 a 75 da Constituição Federal não se verifica qualquer hipótese que possibilite a distribuição de processos que não seja equânime entre Conselheiros e Conselheiros-Substitutos. Logo, estes não podem ser privados da relatoria de processos recursais: a uma, repisa-se, porque não há disposição constitucional alguma que abrigue *discrimen* nesse sentido; a duas porquanto essa é mais uma limitação indevida que vai de encontro ao princípio do juiz natural, que, como visto, deve ser respeitado pela atividade legislativa do Estado.

Quanto à justificativa de existência de suposta relação hierárquica entre os cargos a fundamentar a alteração legislativa, remete-se as razões jurídicas acima gizadas que bem rechaçam essa esdrúxula interpretação.

Por todo o exposto, entende-se que são materialmente inconstitucionais os seguintes dispositivos da Lei 16.819/2019: **§ 15 do art. 1º**, que acrescentou o §2º ao art. 31 LO/TCE/CE; **§ 32 do art. 1º**, que suprimiu parte do inciso III do art. 66 da LO/TCE/CE; **§ 35 do art. 1º**, que alterou o art. 72 da LO/TCE/CE; **§ 37 do art. 1º**, que acrescentou o art. 76-A à LO/TCE/CE; e **art. 6º**, que acrescentou o art. 39-B à LO/TCE/CE.

## **VI - DA MEDIDA CAUTELAR**

A concessão liminar de medida depende da existência de seus requisitos basilares: o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*. Na hipótese desta ADI, esses requisitos estão presentes.

O *fumus boni iuris* é cristalino no caso em exame e está minuciosamente evidenciado nas razões jurídicas acima, que revelam os graves vícios formais e materiais discriminados nesta exordial.

O pressuposto do *periculum in mora* está igualmente presente na espécie, porquanto foi amplamente verificada ofensa aos comandos da Constituição Federal que disciplinam a matéria da organização e do funcionamento das Cortes de Contas, notadamente no que se refere à atuação e à competência dos Conselheiros-Substitutos que tiveram coarctadas as suas funções constitucionais de relatoria de processos, de substituição de Conselheiros e de assento nos órgãos colegiados do TCE/CE.

A manutenção da Lei 16.819, de 8/1/2019, no ordenamento jurídico, tisdada que está pelos vícios formais e materiais de inconstitucionalidade, coloca em risco a atividade de controle externo naquele Estado da Federação, uma vez que investe contra a assegurada independência orgânica da Corte de Contas estadual, especialmente acerca da sua autonomia e da sua auto-organização.

Em situações dessa natureza (de risco para autonomia e para o autogoverno dos Tribunais de Contas), esse Pretório Excelso tem decidido conceder a medida cautelar requerida, conforme trecho do voto do Ministro Dias Toffoli, relator da ADI 4421 MC:

É por isso que não se pode admitir que a Lei Orgânica do Tribunal de Contas possa ser alterada por meio de processo legislativo deflagrado por projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo, o que tenderia a neutralizar essa atuação independente das Cortes de Contas.

Assim sendo, outra não pode ser a conclusão senão a de que é plenamente plausível o argumento levantado pelos requerentes quanto à inconstitucionalidade formal da íntegra da lei impugnada, diante do vício da iniciativa, o qual, conseqüentemente, afronta, ainda, a autonomia do Tribunal de Contas estadual e usurpa seu poder de autogoverno.

Vislumbro também a urgência da pretensão cautelar, na medida em que, conforme aduzido nas iniciais, a lei impugnada, além de acarretar conflitos institucionais entre o Tribunal de Contas e a Assembleia Legislativa, subtrai da Corte competências fiscalizatórias e interfere na autonomia administrativa e financeira do Tribunal.

Essas razões restam suficientes, neste momento preliminar, para a concessão da medida cautelar.

Ante o exposto, defiro 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 (desde a propositura da primeira ação, em 20 de maio de 2010). (ADI 4421 MC, Relator):

Min. Dias Toffoli, julgado em 06/10/2010, Pub. em 10/06/2011.

Nessa mesma linha de exegese, em 17/03/2016, o Supremo igualmente suspendeu a eficácia de lei que alterava a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina por motivo de emendas apresentadas pela Assembleia Legislativa daquele Estado que **desfiguravam a proposição inicial, afetando a autonomia da Corte de Contas catarinense, conforme** o voto do Ministro Marco Aurélio, relator da ADI 5.442-MC, transcrito alhures.

Além das inconstitucionalidades que permeiam o diploma, os efeitos concretos das alterações legislativas **já começaram a prejudicar a auto-organização** daquela Corte de Contas, a exemplo das modificações das atribuições funcionais do Conselheiros-Substitutos (notadamente da atividade de substituição e de não recebimento de recursos para relatar), com a agravante de que o **diploma ora atacado fixou o prazo 30** (trinta) dias, a contar da sua publicação, para que haja a **redistribuição de processos** segundo os comandos nele vazados (art. 39-B).

Por fim, a Associação manifesta a esse Pretório Excelso dois receios que **avivam a necessidade da concessão da medida cautelar** ora requerida. Essas preocupações estão relacionadas aos efeitos extroversos ao TCE/CE que a lei impugnada pode causar. São os efeitos “multiplicador” e “inibidor”, conforme se explica adiante.

O “**multiplicador**” refere-se ao efeito que a novel Lei cearense pode deflagrar nas demais Assembleias Legislativas do país, que poderão se sentir encorajadas a se imiscuírem nas competências internas do Tribunais de Contas estaduais, tendendo a neutralizar o autogoverno e a atuação independente das Cortes de Contas. Caso ocorra esse infortúnio, haverá **enfraquecimento generalizado** da função constitucional de controle externo estabelecida na Constituição Federal, de observância obrigatória aos estados da Federação mediante **regra de extensão normativa** fixada no art. 75 da CF.

O outro é o “efeito **inibidor**”, em que os Tribunais de Contas, apesar de terem a iniciativa reservada para despoletar o processo de elaboração, alteração ou revogação de leis ou dispositivos de leis que disponham sobre sua organização e seu funcionamento, ficarão inibidos de iniciar esse processo por conta da atuação das Assembleias Legislativas dos Estados, que podem “avançar” sobre a autonomia das Corte de Contas, mediante a utilização de emendas aditivas e modificativas que desfigurem a proposição inicial ou que nela insiram matéria diversa daquela que constava no projeto de lei inicial.

Caso tal efeito inibitório ocorra, deixarão as Cortes de Contas de acompanhar a evolução jurídico-social na linha de atualizar seus normativos, e, em última instância, de aprimorar o seu funcionamento, por temerem restrições em sua autonomia.

Ora, tanto o efeito “multiplicador” quanto o “inibidor” são indesejáveis e deletérios, e não se coadunam com a Constituição e com o Estado Democrático de Direito.

Diante desse contexto, é indispensável o deferimento de medida acauteladora requerida, de modo a afastar a eficácia imediata dos dispositivos da norma impugnada, garantindo-se o funcionamento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e as atribuições de seus Membros, principalmente dos Conselheiros-Substitutos, em consonância às regras vigentes até a promulgação dada à Lei 16.819, de 8/1/2019.

Firmadas as hipóteses de atendimento aos requisitos legais basilares da tutela de urgência requerida – *fumus boni iuris* e *periculum in mora* –, conclui-se incontroverso que a suspensão da eficácia dos dispositivos indicados no diploma legal impugnado se impõe no presente caso.

## **VII - DOS PEDIDOS**

Pelo exposto, requer:

7.1. a concessão de medida cautelar para que seja suspensa, *inaudita altera pars*, a eficácia:

7.1.1. dos §§ 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 22, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 35, 36, 37 do art. 1º; do art. 2º; do art. 6º e do art. 7º da Lei 16.819/2019, por vício de inconstitucionalidade formal;

7.1.2. dos §§ 15, 32, 35, 37 do art. 1º e do art. 6º da Lei 12.509/1995, por vício de inconstitucionalidade material;

7.2. a notificação da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, do Governo do Estado do Ceará, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por intermédio dos correspondentes Presidentes e Governador, para que se manifestem sobre o mérito desta ação;

7.3. a notificação da Advocacia-Geral da União e do Procurador-Geral da República para que igualmente se manifestem no prazo legal;

7.4. ao final, a procedência do pedido, confirmando os efeitos da medida cautelar pleiteada, para que sejam declarados inconstitucionais, em definitivo, os dispositivos mencionados nos subitens 7.1.1 e 7.1.2 acima.

Protesta pela produção de todos os meios de prova admitidos em direito, em especial pelos documentos anexos que instruem esta exordial, declarados autênticos sob a responsabilidade do advogado subscritor.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília/DF, de 1º de fevereiro de 2019.

ANDRÉ LUIS NASCIMENTO PARADA  
OAB/DF 33.332