

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.846 PIAUÍ**

**RELATOR** : **MIN. ROBERTO BARROSO**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO  
ESTADO DO PIAUÍ**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**DECISÃO:**

*EMENTA:* DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE CONCEDE DESCONTOS SUBSTANCIAIS EM MULTAS APLICADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS LOCAL.

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 7.398/2020, do Estado do Piauí, que concede descontos vultosos em multas aplicadas pelo Tribunal de Contas daquele Estado.

2. Plausibilidade do direito postulado. Esta Corte consolidou jurisprudência no sentido de que as cortes de contas têm iniciativa privativa para deflagrar o processo legislativo sobre sua organização, estrutura interna e funcionamento, como corolário das prerrogativas de independência e autonomia no exercício de suas relevantes funções constitucionais (v. ADI 5.323, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Rosa Weber; e ADI 4.418, Rel. Min. Dias Toffoli). A lei impugnada, de iniciativa parlamentar, interferiu diretamente no poder sancionador inerente ao controle

## ADI 6846 MC / PI

externo da Administração Pública, revelando-se, ao menos em juízo preliminar, inconstitucional por vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes.

3. Ademais, numa primeira análise, a concessão de desconto de até 80% em multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí parece afrontar os princípios constitucionais da moralidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, pois enfraquece de forma arbitrária os instrumentos legais de controle da Administração Pública e esvazia a função punitivo-pedagógica da imposição de sanções administrativas aos maus gestores públicos. Parece haver, assim, ofensa à imposição constitucional de probidade no trato da coisa pública.

4. Perigo na demora, diante dos graves danos ao erário estadual causados pelos descontos previstos na norma impugnada, principalmente em momento de sensíveis restrições orçamentárias pelas quais passam todas as unidades federativas.

5. Cautelar deferida.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade – ADI, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República contra a Lei nº 7.398/2020, do Estado do Piauí, que concede descontos de 50% a 80% em multas administrativas impostas pelo Tribunal de Contas daquele Estado, com hipóteses de incidência ocorridas até 31.05.2020. Eis o teor do diploma normativo questionado:

## ADI 6846 MC / PI

“Art. 1º Fica instituído um desconto, para pagamento, das multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí-TCE-PI, em andamento na esfera administrativa e/ou judicial, parcelados ou não, para hipóteses de incidência ocorridas até o dia 31 de maio de 2020.

I – 80% (oitenta por cento) para recolhimento integral em até 90 (noventa) dias da data da publicação da presente lei;

II – 60% (sessenta por cento) para recolhimento integral em até 120 (cento e vinte) dias da data da publicação da presente lei;

III – 50% (cinquenta por cento) para recolhimento integral em até 180 (cento e oitenta) dias da data da publicação da presente lei.

§ 1º Os descontos previstos neste artigo não se aplicam nos casos de restituição ou compensação das multas já pagas pelos responsáveis.

§ 2º Incidem honorários advocatícios, no percentual de 5% (cinco por cento), sobre o montante do débito para quitação, nos casos das multas em fase de cobranças inscritas na dívida ativa pela Procuradoria Geral do Estado – PGE-PI.

§ 3º Os percentuais de descontos previstos neste artigo, também, aplicam-se:

I – ao saldo devedor de parcelamentos em andamento;

II – a débitos inscritos na dívida ativa do Estado, em tramitação na Procuradoria Geral do Estado;

III – em processos judiciais de execução ou em cobranças de qualquer natureza.

Art. 2º Os gestores beneficiados com os incentivos dessa lei devem apresentar renúncia expressa, junto ao Tribunal de Contas do Piauí - TCE-PI, de propor qualquer recurso administrativo ou ação judicial, em face das multas que receberam os descontos previstos no artigo anterior, apresentando comprovantes de desistência de eventuais recursos administrativos e/ou ações judiciais em andamento.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

## ADI 6846 MC / PI

2. O autor afirma que a lei, de iniciativa parlamentar, contém vício de iniciativa, já que compete ao Tribunal de Contas inaugurar o processo legislativo que disponha sobre sua organização, estrutura interna e funcionamento (art. 96, II, CF/1988), sendo essa reserva de iniciativa decorrência direta do princípio da separação dos poderes e das prerrogativas constitucionais de autonomia e de independência da Corte de Contas.

3. Além disso, o PGR sustenta que os tribunais de contas são instituições indispensáveis ao Estado democrático de Direito, na medida em que fiscalizam a gestão dos recursos públicos com base nos princípios da eficiência, da moralidade, da impessoalidade, da legalidade e da probidade. Sendo assim, na visão do PGR, a redução significativa do valor das multas aplicadas pelo TCE enfraquece a autonomia institucional da Corte de Contas e ofende o princípio da proporcionalidade na aplicação das sanções, constituindo benefício inconstitucional que encoraja a violação das normas legais pelos maus gestores públicos.

4. Em virtude do exposto, o autor pleiteia o imediato deferimento de medida cautelar para sustar os efeitos da lei impugnada, “tendo em vista os descontos exagerados concedidos pela norma, com potencial de causar grave dano ao erário daquela unidade federativa”.

5. É o breve relatório.

6. O pedido cautelar deve ser deferido. A Constituição Federal de 1988 concede aos tribunais de contas autonomia administrativa e financeira, além de independência para o exercício de suas relevantes funções institucionais, assegurando aos seus integrantes as mesmas prerrogativas conferidas aos membros do Poder Judiciário (art. 73, § 3º, CF/1988). Nesse sentido, cumpre ressaltar que, muito embora o Tribunal de Contas atue em cooperação com o Poder

## ADI 6846 MC / PI

Legislativo no desempenho da atividade de controle externo da Administração Pública, a jurisprudência desta Corte reconhece a existência de competências autônomas a esses órgãos, como corolário da independência inerente à atividade de fiscalização exercida pela Corte de Contas.

7. Como consequência direta dessas prerrogativas constitucionais de autonomia e de independência, as Cortes de Contas têm iniciativa privativa para legislar sobre sua organização, atribuições institucionais e funcionamento, com fundamento na interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, *d*, da CF/1988. A extensão da reserva de iniciativa aos tribunais de contas lhes protege da indevida interferência dos demais poderes, assegurando-lhes liberdade plena para fiscalizar, orientar e punir os gestores públicos, na esteira da jurisprudência consolidada deste STF:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 142/2011 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISCIPLINA QUESTÕES RELATIVAS À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO ÀS PRERROGATIVAS DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. MATÉRIA AFETA A LEIS DE INICIATIVA PRIVATIVA DAS PRÓPRIAS CORTES DE CONTAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. A Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, ao alterar diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, contrariou o disposto nos artigos 73, 75 e 96, II, *d*, da Constituição Federal, por dispor sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e

## ADI 6846 MC / PI

organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa legislativa privativa daquela Corte.

2. 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 privativa para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. Precedentes.

3. O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente concretizado. Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, confirmados os termos da medida cautelar anteriormente concedida.” (ADI 4643, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 15.05.2019)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual nº 2.351, de 11 de maio de 2010, de Tocantins, que alterou e revogou dispositivos da Lei estadual nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins). Lei originária de proposição parlamentar. Interferência do Poder Legislativo no poder de autogoverno e na autonomia do Tribunal de Contas do Estado. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Medida cautelar deferida. Procedência da ação.

1. As cortes de contas seguem o exemplo dos tribunais judiciários no que concerne às garantias de independência, sendo também detentoras de autonomia funcional, administrativa e financeira, da quais decorre,

## ADI 6846 MC / PI

essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, conforme interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal.

2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se orientado no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, das disposições que, sendo oriundas de proposição parlamentar ou mesmo de emenda parlamentar, impliquem alteração na organização, na estrutura interna ou no funcionamento dos tribunais de contas. Precedentes: ADI 3.223, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 2/2/15; ADI 1.994/ES, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 19/12/94.

3. A Lei nº 1.284/2010 é formalmente inconstitucional, por vício de iniciativa, pois, embora resultante de projeto de iniciativa parlamentar, dispôs sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual.

4. Ação julgada procedente.” (ADI 4418, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 15.12.2016)

8. A Lei nº 7.398/2020, do Estado do Piauí, é de iniciativa parlamentar e concede descontos de 50% a 80% em multas administrativas impostas pelo Tribunal de Contas daquele Estado. Assim sendo, o diploma normativo questionado é, ao menos em juízo de cognição sumária, incompatível com a ordem constitucional por vício de competência, pois dispõe sobre forma de atuação, competências e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa privativa à referida Corte.

9. Ademais, sob o prisma material, essa significativa redução, em análise preliminar, parece interferir diretamente na forma de atuação e na atividade de fiscalização da Corte de Contas piauiense, visto que, em

## ADI 6846 MC / PI

alguns casos, é quase equivalente à remissão total da penalidade. Assim sendo, a previsão normativa tem o potencial de debilitar o exercício da atribuição constitucional de aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, as quais incluem, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário (art. 71, VIII, CF/1988 c/c arts. 79 a 82 da Lei Orgânica do TCE-PI). As sanções impostas pela Corte de Contas consubstanciam instrumento efetivo de fortalecimento da fiscalização exercida pelo órgão e devem ser suficientes para recompor o dano ao erário e desestimular novas condutas lesivas à gestão pública, em prestígio ao dever de probidade exigido dos administradores públicos.

10. Por conseguinte, a redução legislativa de até 80% do valor das multas impostas pelo TCE-PI parece afrontar os princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade. Tive a oportunidade de afirmar, em estudo doutrinário, que a razoabilidade passou a expressar um conceito material de justiça, de não arbítrio ou capricho, de forma a conferir maior racionalidade e justificação dos atos do Poder Público[1]. A proporcionalidade, em sua tríplice dimensão, evoluiu como mecanismo instrumental para aferir a legitimidade de medidas legislativas restritivas de direitos, tendo na vedação à proteção deficiente uma importante manifestação. A magnitude dos descontos concedidos pela Lei estadual nº 7.398/2020 parece arbitrária e sem justificação constitucionalmente admissível, além de conferir proteção deficiente aos princípios da moralidade administrativa, da eficiência e da probidade, pois restringe e até mesmo inviabiliza a punição eficaz aos gestores públicos ímprobos e/ou desidiosos. De fato, a eficácia direta do princípio constitucional da moralidade administrativa repele normas legais dessa natureza.

11. Vê-se, portanto, que há plausibilidade do direito invocado nesta ação direta de inconstitucionalidade.

## ADI 6846 MC / PI

12. O perigo na demora, no caso, é inequívoco, uma vez que a sistemática legal tem potencial de causar graves danos ao erário estadual pelos significativos descontos nela previstos, principalmente em momento de sensíveis restrições orçamentárias pelas quais passam todas as unidades federativas.

13. Diante do exposto, defiro a cautelar para suspender a aplicação da Lei nº 7.398/2020, com efeitos *ex tunc*, determinando-se que o TCE-PI intime os eventuais beneficiários da lei para que complementem o depósito do valor integral das multas, sob pena de execução forçada pela Fazenda Pública estadual. A eficácia retroativa se faz necessária para que a medida cautelar tenha plena utilidade, pois a lei impugnada se destina a sanções aplicadas no passado, até 31.05.2020, e estipula prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias para a obtenção do desconto, prazo este já transcorrido, tendo em vista a publicação da lei em 02.09.2020.

14. Intimem-se o Governador, o Presidente da Assembleia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Piauí para que prestem informações, no prazo de 5 (cinco) dias. Na sequência, abra-se vista à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República para manifestação, no prazo de 5 dias, sucessivamente. Expirados os prazos, com ou sem manifestação, voltem conclusos.

15. Inclua-se o feito em pauta virtual imediatamente, para referendo da cautelar pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 17 de maio de 2021.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO**

Relator

## ADI 6846 MC / PI

[1] Luís Roberto Barroso, *Curso de direito constitucional*, 2020, p. 512.