

CÂMARA TÉCNICA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN, DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RELATOR DA ADPF Nº 1183/DF

Os Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo¹, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo, Sergipe e Tocantins, por seus Procuradores adiante identificados, nomeados e designados na forma da lei, vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 138 do Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), no art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/1999 e no art. 6º, I, da Lei n. 9.882/1999, **requerer a admissão no feito na qualidade de**

AMICI CURIAE

na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 1.183, proposta pelo Partido Novo, suscitando a suspensão dos efeitos da Instrução Normativa TCU nº 91/2022 e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade da referida norma.

¹ Estado responsável é o Estado do Espírito Santo.

A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 1.183

Discute a presente arguição, em síntese, a constitucionalidade da Instrução Normativa nº 91/2022, do TCU, que instituiu procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal perante a Corte de Contas, em matéria sujeita a sua competência, e criou a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecxConsenso).

O autor da ADPF alega que referido ato normativo viola diversos preceitos constitucionais, tais como: princípio da legalidade administrativa (art. 37, *caput*, da CRFB); o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CRFB); o princípio da moralidade administrativa (art. 37, *caput*, da CRFB); e o princípio republicano (art. 1º, *caput*, da CRFB).

Requeru o autor, liminarmente, a suspensão dos efeitos da Instrução Normativa TCU nº. 91, de 2022, e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade da norma, com a consequente extinção da SecexConsenso e a declaração da prejudicialidade de todos os acordos celebrados no âmbito da referida secretaria.

**INTERESSE E REPRESENTATIVIDADE DOS PETICIONANTES EM INGRESSAR
COMO *AMICI CURIAE* NA ADPF N. 1.183**

Atento à relevância da pluralização do debate e do efetivo auxílio que as pessoas de direito público podem prestar à Suprema Corte, o Novo Código de Processo Civil reservou o capítulo V, título III para disciplinar, especificamente, acerca do *amicus curiae*:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada,

CÂMARA TÉCNICA

com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o *caput* não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*.

§ 3º O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.

Por isso a figura do *amicus curiae* é de suma importância para o direito brasileiro, pois sua atuação permite ao Tribunal julgador o pleno conhecimento das informações da matéria de direito aventada, bem como os reflexos, diretos e indiretos, de eventual decisão sobre a inconstitucionalidade da espécie normativa impugnada.

A jurisprudência consolidada nesta Suprema Corte tem condicionado o deferimento da intervenção do "amigo da corte" ao atendimento dos seguintes requisitos: representatividade adequada, relevância da matéria e pertinência temática.

Assim sendo, atendidas tais exigências, o vasto acervo jurisprudencial desta E. Corte é no sentido de admitir a intervenção de terceiros na condição de *amicus curiae*, como "*fator de pluralização e de legitimação do debate constitucional*", de modo que a Corte Constitucional "*venha a dispor de todos os elementos informativos possíveis e necessários à resolução da controvérsia*" (ADI-MC 2321/DF).

Logo, conforme será demonstrado, os Estados petionantes cumprem todos os requisitos, razão pela qual pugnam pelo seu ingresso na presente ação de controle concentrado, de modo a trazer, com maior riqueza possível, elementos essenciais para uma análise mais lúcida da demanda, a fim de que seja viabilizada a adequada resolução da contenda.

No caso, os Estados ora postulantes têm interesse institucional legítimo no deslinde da demanda e possuem a necessária representatividade, tanto em relação

CÂMARA TÉCNICA

ao âmbito especial de sua atuação, quanto no que tange à matéria debatida, tendo seu ingresso efetiva possibilidade de enriquecer o debate e, assim, auxiliar essa Excelsa Corte na formação de sua convicção.

PRELIMINAR. DESCABIMENTO DA ADPF. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

Na presente Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, tem-se como objeto norma infralegal a sofrer controle de constitucionalidade pelo confronto de paradigmas extraídos diretamente do texto constitucional.

Na medida em que “a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite o uso da ação direta de inconstitucionalidade contra atos normativos infralegais que inovem originariamente no ordenamento, em confronto direto com o texto constitucional”², entende-se que a via adequada é a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Assim, tendo em vista que, nos termos do §1º do artigo 4º da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1992, “não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”, a presente demanda comporta extinção sem julgamento de mérito, por inadequação da via eleita.

DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA E DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA.

A relevância da matéria se revela pela própria discussão que pretende questionar a constitucionalidade da iniciativa do Tribunal de Contas da União de criar, dentro de sua estrutura, uma secretaria especial para tratativas visando a solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal perante a Corte de Contas.

² STF – ADI 3481. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 08.03.2021. Publicação: 06.04.2021.

CÂMARA TÉCNICA

Alega-se que tal iniciativa violaria princípios constitucionais, pois o Tribunal de Contas, fora de suas atribuições, estaria se imiscuindo no “processo decisório de construção da política pública”.

A norma, todavia, somente confere ao Tribunal de Contas, **dentro de sua atribuição constitucional**, a possibilidade de que sejam buscadas pelos entes envolvidos (Administração e particulares) soluções consensuais para controvérsias que estão incluídas no seu campo de atuação.

Ou seja, conforme destacado no *caput* do art. 1º da referida instrução normativa, bem como no art. 5º, inciso I, a abertura de procedimento para solução consensual de conflitos somente será admitida quando as controvérsias forem relativas a questões sujeitas à competência do TCU.

Além disso, não se infere da norma a imposição das soluções propostas pela Comissão de Solução Consensual (CSC) à Administração. Ao contrário, prevê o art. 8º da IN 91/22 que somente será levada à apreciação do Ministério Público e do Plenário do TCU a proposta de solução unanimemente aceita por todos os membros da CSC externos ao TCU, ou seja, somente será dado seguimento à proposta quando ela for livremente acolhida pelo órgão ou entidade da Administração que tenha solicitado a solução consensual ou manifestado interesse na solução.

O papel do TCU, assim, não é participar do ajuste de vontades, mas desempenhar papel homologatório, uma espécie de controle concomitante excepcional do ato controlado, de modo a lhe conferir maior estabilidade. É o que se extrai de voto proferido pelo Exmo. Min. Benjamin Zymler, no Acórdão 1.797/2023-Plenário:

106. Avalio que a participação desta Corte no acordo, subscrevendo o “Termo de Autocomposição”, é, na realidade, um ato homologatório. Levado o negócio jurídico ao exame da Corte de Contas - subscrito por jurisdicionados que têm sobre si o dever de prestar contas, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal -, delibera-se em um juízo de juridicidade amplo. Tanto se ratifica a legalidade do objeto da negociação, quanto da sua motivação, em termos de conveniência e oportunidade, direcionada ao atendimento do interesse público primário.

CÂMARA TÉCNICA

107. Trata-se, em verdade, de um controle concomitante excepcionalíssimo, *pari passu*, com o ato controlado, necessário para conferir a estabilidade da emanção de vontades, em direito material. A participação do TCU nesses atos, assim, seria uma posição de "interveniente anuente", porque não participa propriamente da transação, pois a eficácia do acordo não depende exatamente da participação do Tribunal. Existe, porém, um interesse direto da Corte como controladora e, apesar de não participar da formação de vontades propriamente dita, delibera amplificando exponencialmente a segurança jurídica do negócio, catalisando o apaziguamento da relação entre as partes.

Corrobora-se essa interpretação também a partir da redação do artigo 11 da Instrução Normativa ora impugnada, que prevê que "*O Plenário [do TCU], por meio de acórdão, poderá sugerir alterações na proposta de solução elaborada pela CSC, acatá-la integralmente ou recusá-la*".

Ou seja, o normativo não prevê que o Tribunal de Contas *decide* sobre o acordo, até porque o acordo só é possível mediante consentimento das partes, mas apenas *intermedia* acordos cujos objetos se relacionem a suas competências, fazendo eventuais *sugestões* a respeito.

Em suma, a Instrução Normativa nº 91/2022 amolda-se aos artigos 71, IX, 73 c/c 96, I, "a" e "b", e 75 da Constituição, viabilizando a prerrogativa do Tribunal de Contas em atuar na autocomposição e no consensualismo em matérias sujeitas ao seu âmbito de atuação/competência.

Importante salientar que a política de consensualidade é incentivada pelo ordenamento jurídico e adotada no âmbito de diferentes instituições, sem que haja uma sobreposição de atribuições.

Com efeito, a iniciativa do TCU não infringe ou prejudica as políticas de consensualidade instauradas em outros âmbitos. Trata-se de iniciativas que se complementam, em reforço ao fomento às práticas de resolução consensual de litígios.

Destacam os entes públicos signatários, ainda, que **a discussão posta na presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental tem repercussão em suas esferas de atuação.**

CÂMARA TÉCNICA

Primeiro, porque os próprios entes federados, quando utilizam verbas federais, estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas da União e, desse modo, possuem interesse, quando viável e possível, em participar da construção consensual de suas controvérsias.

Segundo, porque referida iniciativa, após validação pelo Supremo Tribunal Federal, poderá ser replicada, se houver conveniência, nos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, facilitando a construção de soluções consensuais também nas matérias de competência das Cortes subnacionais.

Terceiro, várias das propostas de solução submetidas ao TCU envolvem contratos de concessão e instrumentos equivalentes com grande relevância regional cuja execução tem impactos na economia, na sociedade e na população, atraindo o interesse dos Estados-membros na busca de soluções adequadas para os conflitos relacionados a esses instrumentos jurídicos.

Quarto, tendo em vista que é preciso tutelar a segurança jurídica dos acordos em curso ou já homologados com repercussões em políticas públicas estaduais, conclui-se ser indubitável o interesse e a pertinência do ingresso dos Estados federados na presente demanda.

Logo, a controvérsia em apreço tem relevância e impacto nos Entes Federados, o que fundamenta e configura a pertinência temática entre a matéria constitucional debatida com os interesses dos Entes Federados, ora postulantes.

DOS PEDIDOS

Ante o exposto, tendo cumprido os requisitos exigidos para a devida admissão como *amici curiae*, com fins de contribuir com o debate a ser exercido no seio desta arguição de descumprimento de preceito fundamental ao trazer aos

CÂMARA TÉCNICA

autos o entendimento defendido pelos Estados-membros, requer-se a admissão na presente ADPF 1.183-DF.

Nesses termos, pedem deferimento.

VIVIANE RUFFEIL
TEIXEIRA
PEREIRA:59707305215

Assinado de forma digital por
VIVIANE RUFFEIL TEIXEIRA
PEREIRA:59707305215
Dados: 2024.08.22 17:06:16
-03'00'

Viviane Ruffell Teixeira Pereira

Presidente da Câmara Técnica do CONPEG

Procuradora do Estado do Pará

OAB/DF n. 53.464

FRANCISCO
ARMANDO DE
FIGUEIREDO
MELO:65234820220

Assinado de forma digital
por FRANCISCO ARMANDO
DE FIGUEIREDO
MELO:65234820220
Dados: 2024.08.22 11:01:00
-03'00'

Procurador(a) do Estado do Acre

GUSTAVO HENRIQUE
MARANHÃO
LIMA:02085383130

Assinado de forma digital por
GUSTAVO HENRIQUE
MARANHÃO LIMA:02085383130
Dados: 2024.08.22 15:09:16
-03'00'

Procurador(a) do Estado de Alagoas

gov.br
Documento assinado digitalmente
DAVI MACHADO EVANGELISTA
Data: 22/08/2024 10:53:32-0300
Verifique em <https://validar.jti.gov.br>

Procurador(a) do Estado do Amapá

ASSINADO DIGITALMENTE
LUIZ PAULO ROMANO
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>

Procurador(a) do Estado da Bahia

ASSINADO DIGITALMENTE
LUDIANA CARLA BRAGA FACANHA ROCHA
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>

Procurador(a) do Estado do Ceará

ASSINADO DIGITALMENTE
ANDRE LUIS GARONI DE OLIVEIRA
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>

Procurador(a) do Estado do Espírito Santo

RICARDO DE LIMA
SELLOS

Assinado de forma digital por
RICARDO DE LIMA SELLOS
Dados: 2024.08.22 11:24:54 -03'00'

Procurador(a) do Estado do Maranhão

LUCAS SCHWINDEN
DALLAMICO:05345471924

Assinado de forma digital por
LUCAS SCHWINDEN
DALLAMICO:05345471924
Dados: 2024.08.22 12:05:43 -03'00'

Procurador(a) do Estado do Mato Grosso

ASSINADO DIGITALMENTE
MIRELLA MARQUES TRIGO DE LOUREIRO
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>

Procurador(a) do Estado da Paraíba

ASSINADO DIGITALMENTE
JORGE HAROLDO MARTINS
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>

Procurador(a) do Estado do Paraná

CÂMARA TÉCNICA

SERGIO AUGUSTO
SANTANA
SILVA:66668930425

Assinado de forma digital por
SERGIO AUGUSTO SANTANA
SILVA:66668930425
Dados: 2024.08.22 11:58:27
-03'00'

Procurador(a) do Estado de Pernambuco



Procurador(a) do Estado do Piauí

CARLOS
FREDERICO
BRAGA MARTINS

Assinado de forma digital
por CARLOS FREDERICO
BRAGA MARTINS
Dados: 2024.08.22 15:58:19
-03'00'

**Procurador(a) do Estado Rio Grande do
Norte**

THIAGO
HOLANDA
GONZALEZ

Assinado de forma digital
por THIAGO HOLANDA
GONZALEZ
Dados: 2024.08.22
15:32:27 -03'00'

**Procurador(a) do Estado do Rio Grande
do Sul**



Procurador(a) do Estado de Rondônia

LEONARDO
COCCHIERI LEITE
CHAVES:00213524104

Assinado de forma digital
por LEONARDO COCCHIERI
LEITE CHAVES:00213524104
Dados: 2024.08.22 12:14:09
-03'00'

Procurador(a) do Estado de São Paulo

ANDRE LUIS SANTOS
MEIRA:02579887423

Assinado de forma digital por
ANDRE LUIS SANTOS
MEIRA:02579887423
Dados: 2024.08.22 12:03:09
-03'00'

Procurador(a) do Estado de Sergipe

Documento assinado digitalmente
gov.br FREDERICO CEZAR ABINADER DUTRA
Data: 22/08/2024 15:14:40-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Procurador(a) do Estado de Tocantins