

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A questão em análise consiste em saber se é possível ao Poder Legislativo estadual proceder à apreciação das contas anuais do Chefe do Poder Executivo estadual, tendo em vista o exaurimento, há muito, do prazo constitucional para emissão, pelo Tribunal de Contas pertinente, do parecer prévio a que se refere o art. 71, I, da Constituição Federal.

1) Questão preliminares

Reconheço, de início, a legitimidade ativa *ad causam* da ATRICON.

Atendendo à representatividade adequada, a entidade de classe deve preencher os seguintes requisitos: abrangência nacional, delimitação subjetiva da requerente, pertinência temática e compatibilidade entre a abrangência da representação da requerente e o ato questionado.

Esse é o atual posicionamento do STF, o qual pode ser sintetizado no seguinte julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 8º, 9º E 10 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 125/2012, DE MINAS GERAIS. **LEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES DE CLASSE**. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 42, §§ 1º E 2º, E 142, § 3º, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXIGÊNCIA DE LEI ESTADUAL ESPECÍFICA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA O ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS. ARTIGO 22, XXI E XXIII.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabelece os seguintes requisitos a serem atendidos pelas entidades de classe no ajuizamento de ação de controle concentrado: a) abrangência nacional; b) delimitação subjetiva da associação; c) pertinência temática; e d) compatibilidade entre a abrangência da representação da associação e o ato questionado. Requisitos atendidos pelas associações postulantes. Legitimidade ativa reconhecida.

2. A Lei Complementar Estadual 125/2012, do Estado de Minas Gerais, por tratar exclusivamente sobre o regime jurídico dos militares daquele Estado e sobre regras de previdência do regime próprio dos militares e praças, tem a especificidade exigida pela Constituição Federal, atendendo ao comando dos arts. 42, §§ 1º e 2º e 142, § 3º, X, da Constituição Federal.

3. O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência dominante no sentido de reconhecer que cabe à lei estadual, nos termos do art. 42, § 1º, da Constituição Federal, regulamentar as disposições do art. 142, § 3º, inciso X, dentre as quais as relativas ao regime de aposentadoria dos militares estaduais. A atribuição da competência legislativa federal para edição de normas gerais das polícias militares e corpos de bombeiros militares, necessárias para regular a competência, estrutura, organização, efetivos, instrução, armamento, justiça e disciplina que lhes importem um controle geral, de âmbito nacional, não exclui a competência legislativa dos Estados para tratar das especificidades atinentes aos temas previstos pela própria Constituição como objeto de disciplina em lei específica de cada ente estatal em relação aos militares que lhes preste serviço.

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e, no mérito, julgada improcedente.” (ADI 4.912/MG, rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 11.5.2016, DJe 24.5.2016)

In casu, a requerente, ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON), é formada por associados pertencentes à mesma categoria profissional, Ministros, Conselheiros, Ministros Substitutos e Conselheiros Substitutos, fazendo-se presente em mais de nove unidades da federação (eDOC. 4).

Quanto à pertinência temática, esta resta demonstrada pela natureza da requerente. Cuida-se de entidade civil, de âmbito nacional, sem fins lucrativos, aliada à finalidade de “*auxiliar os Tribunais de Contas na defesa de suas competências, de seus poderes e de seus interesses institucionais*” (art. 3º, X, do estatuto, eDOC. 4), tal como sucede na hipótese, em que a requerente pretende ver resguardadas as prerrogativas institucionais do TCE/AL.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS (eDOC. 22, p. 6-7) e o ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO (eDOC. 25, p. 6-8) apontam que os dispositivos tidos como violados não consubstanciam preceitos fundamentais.

É muito difícil indicar, a priori, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o processo e julgamento da arguição de descumprimento.

Não há dúvida de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional.

Um juízo mais ou menos seguro sobre a lesão de preceito

fundamental consistente nos princípios da divisão de poderes, da forma federativa do Estado ou dos direitos e garantias fundamentais exige, preliminarmente, a identificação do conteúdo dessas categorias na ordem constitucional e, especialmente, das suas relações de interdependência.

Nessa linha de entendimento, a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio.

Tendo em vista as interconexões e interdependências dos princípios e regras, talvez não seja recomendável proceder-se a uma distinção entre essas duas categorias, fixando-se um conceito extensivo de preceito fundamental, abrangente das normas básicas contidas no texto constitucional.

Desse modo, parece evidente que o procedimento de controle político-administrativo de controle das contas anuais do Chefe do Poder Executivo estadual é, sem qualquer dúvida, parte do sistema de freios e contrapesos, inerente, pois, à separação dos poderes (CF, art. 2º), o que bem demonstra a qualificação de tais preceitos como fundamentais. Em outras palavras, os parâmetros de controle invocados na presente ADPF, por ostentarem estreita vinculação com os mecanismos de freios e contrapesos, são tidos como preceitos fundamentais para fins de cabimento de ADPF.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS argui a impossibilidade de utilização da ADPF para impugnar atos concretos meramente declaratórios e que já tiveram sua eficácia exaurida (eDOC. 22, p. 8).

Os atos ora impugnados – Decretos Legislativos que aprovaram as contas anuais do Chefe do Poder Executivo estadual – podem ser subsumidos ao conceito de ato do poder público, que, como se sabe, não se circunscreve apenas aos atos de caráter normativo, sendo, pois, admissível, nos termos da jurisprudência desta Corte, a utilização da ADPF para questionar atos de efeitos concretos (**ADPF 242/DF**, rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 7.8.2020; **ADPF 964/DF**, rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 17.8.2023, *v.g.*).

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS suscita, ainda, preliminar de não conhecimento ante a possibilidade de resolução da controvérsia em questão mediante outros instrumentos processuais (eDOC. 22, p. 8-18).

No que se refere ao requisito da subsidiariedade, destaquei, no julgamento da **ADPF 33/PA** (de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 7.12.2005, DJ 27.10.2006), que, à primeira vista, poderia parecer que, somente na hipótese de absoluta inexistência de outro meio eficaz a afastar a eventual lesão seria possível manejar, de forma útil, a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Explicitarei ser fácil ver que uma leitura excessivamente literal dessa disposição, que tenta introduzir entre nós o princípio da subsidiariedade vigente no Direito alemão (recurso constitucional) e no Direito espanhol (recurso de amparo), acabaria por retirar desse instituto qualquer significado prático.

De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes para afastar a lesão no âmbito judicial.

Uma leitura mais cuidadosa, há de revelar, porém, que, na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo, deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade, na inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesão, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

Nesse sentido, caso se considere o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), o meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

No direito alemão, a *Verfassungsbeschwerde* (recurso constitucional) está submetida ao dever de exaurimento das instâncias ordinárias. Todavia, a Corte pode decidir de imediato um recurso constitucional caso fique demonstrado que a questão é de interesse geral ou que o requerente poderia sofrer grave lesão se recorresse à via ordinária (Lei Orgânica do Tribunal, § 90, II).

No que concerne ao controle de constitucionalidade de normas, a posição da Corte alemã tem-se revelado enfática: *“apresenta-se, regularmente, como de interesse geral a verificação sobre se uma norma legal relevante para uma decisão judicial é inconstitucional”* (Cf. BVerfGE, 91/93 [106]).

No caso brasileiro, o pleito a ser formulado pelos órgãos ou entes legitimados dificilmente versará, pelo menos de forma direta, sobre a proteção judicial efetiva de posições específicas por eles defendidas.

A exceção mais expressiva reside, talvez, na possibilidade de o

Procurador-Geral da República, como previsto expressamente no texto legal, ou qualquer outro ente legitimado, propor a arguição de descumprimento a pedido de terceiro interessado, tendo em vista a proteção de situação específica.

Ainda assim, o ajuizamento da ação e sua admissão estarão vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular.

Desse modo, considerando o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional.

Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou a ação declaratória de constitucionalidade ou, ainda, a ação direta por omissão, não será admissível a arguição de descumprimento.

Não se pode admitir que a existência de processos ordinários e recursos extraordinários deva excluir, *a priori*, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Até porque o instituto assume, entre nós, feição marcadamente objetiva.

Nessas hipóteses, ante a inexistência de processo de índole objetiva apto a solver, de uma vez por todas, a controvérsia constitucional, afigura-se integralmente aplicável a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É que as ações originárias e o próprio recurso extraordinário não parecem, as mais das vezes, capazes de resolver a controvérsia constitucional de forma geral, definitiva e imediata. A necessidade de interposição de uma pletera de recursos extraordinários idênticos poderá, em verdade, constituir-se em ameaça ao livre funcionamento do STF e das próprias Cortes ordinárias.

A possibilidade de incongruências hermenêuticas e confusões jurisprudenciais decorrentes dos pronunciamentos de múltiplos órgãos pode configurar uma ameaça a preceito fundamental (pelo menos, ao da segurança jurídica), o que também está a recomendar uma leitura compreensiva da exigência aposta à lei da arguição, de modo a admitir a propositura da ação especial toda vez que uma definição imediata da controvérsia mostrar-se necessária **para afastar aplicações erráticas, tumultuárias ou incongruentes, que comprometam gravemente o princípio da segurança jurídica e a própria ideia de prestação judicial efetiva.**

Ademais, a ausência de definição da controvérsia poderá ser a concretização da lesão a preceito fundamental. Isso porque, em um sistema dotado de órgão de cúpula, que tem a missão de guarda da Constituição, a multiplicidade ou a diversidade de soluções pode constituir-se, por si só, em uma ameaça ao princípio constitucional da segurança jurídica e, por conseguinte, em uma autêntica lesão a preceito fundamental.

Assim, tendo em vista o perfil objetivo da arguição de descumprimento, com legitimação diversa, dificilmente se poderá vislumbrar uma autêntica relação de subsidiariedade entre o novel instituto e as formas ordinárias ou convencionais de controle de constitucionalidade do sistema difuso, expressas, fundamentalmente, no uso do recurso extraordinário.

É possível concluir que a simples existência de ações ou de outros recursos processuais – vias processuais ordinárias – não poderá servir de óbice à formulação da arguição de descumprimento.

Ao contrário, tal como explicitado, a multiplicação de processos e decisões sobre um dado tema constitucional reclama, as mais das vezes, a utilização de um instrumento de feição concentrada, que permita a solução definitiva e abrangente da controvérsia.

Essa leitura compreensiva da cláusula da subsidiariedade constante no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999 parece solver, com superioridade, a controvérsia em torno da aplicação do princípio do exaurimento das instâncias.

É fácil ver também que a fórmula da relevância do interesse público para justificar a admissão da arguição de descumprimento (explícita no modelo alemão) está implícita no sistema criado pelo legislador brasileiro, tendo em vista especialmente o caráter marcadamente objetivo que se conferiu ao instituto.

Feitas essas considerações, entendo estar demonstrado não haver meios processuais ágeis e eficientes a solucionar, de forma homogênea, a ofensa aos preceitos fundamentais indicados. Nesse aspecto, cabível, portanto, a presente ADPF.

Nesses termos, **rejeito todas as preliminares** e, por consequência, **conheço** integralmente desta ADPF.

2) Competências dos Tribunais de Contas

Convém registrar que a jurisprudência desta Suprema Corte procede

à clara diferenciação entre a competência do Tribunal de Contas inscrita no inciso I do art. 71 da Constituição Federal e a disposto no inciso II do mesmo dispositivo (**ADI 3.715/TO**, de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 21.8.2014, DJe 30.10.2014, *v.g.*).

No exercício da competência prevista no art. 71, I, do texto constitucional, a Corte de Contas presta auxílio técnico, fornecendo os fundamentos necessários, mediante elaboração de parecer prévio, para subsidiar o julgamento das contas anuais que somente pode ser levado a efeito pelo Poder Legislativo. Por outro lado, quando exercendo a atribuição que lhe foi imposta pelo inciso II do mesmo art. 71 da Constituição Federal o Tribunal de Contas realiza o efetivo julgamento das contas, sendo de sua competência a eventual aplicação de sanções.

Assim, na primeira hipótese, cabe ao Tribunal de Contas apenas apreciar, mediante parecer prévio, as contas anuais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo (CF, art. 71, I). A competência para julgar essas contas anuais fica a cargo do Poder Legislativo. Na segunda hipótese, a competência conferida constitucionalmente ao Tribunal de Contas é de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio, ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (CF, art. 71, II).

O parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas, no exercício da competência do art. 71, I, da Constituição Federal, além de consubstanciar um elemento fundamental para subsidiar a apreciação das contas anuais pelo Poder Legislativo, tem natureza técnico-opinativa, de modo que sua fundamentação deve estar pautada em critérios estritamente técnicos (JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 402).

O parecer prévio está inserido em um procedimento por meio do qual o Tribunal de Contas, de forma exauriente, realiza deliberação de caráter opinativo, para auxiliar no Poder Legislativo em sua atribuição de julgar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo (**RE 1.459.224/SP**, de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 16.9.2024, DJe 20.9.2024, *v.g.*).

Não se pode desconsiderar, nesse contexto, que a Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização e composição do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelos Estados-membros. Nesse sentido, esta Corte tem

considerado que “os Estados-membros estão sujeitos, na organização e composição dos seus Tribunais de Contas, a um modelo jurídico heterônomo estabelecido pela própria Carta Federal, que lhes restringe o exercício e a extensão do poder constituinte decorrente de que se acham investidos”. Assim, “a norma consubstanciada no art. 75 do texto constitucional torna, necessariamente, extensíveis aos Estados-membros as regras nele fixadas” (ADI 892-MC/RS, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 27.10.1994, DJ 7.11.1997). Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 53, §§ 3º, 6º e 7º, e 55, §1º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 13/2014. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. EXEGESE DOS ARTS. 73, 75 E 96, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DESVIO DO MODELO FEDERAL DE CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA NOS ESTADOS. ART. 75, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

1. Na linha da jurisprudência pacífica e reiterada do Supremo Tribunal Federal, estende-se aos Tribunais de Contas, como corolário das prerrogativas de independência e autonomia asseguradas às Cortes de Contas pela Lei Maior do país (arts. 73 e 75), a reserva de iniciativa para deflagrar o processo legislativo que tenha por objeto alterar a sua organização ou o seu funcionamento (art. 96, II, da Constituição da República). A promulgação de emenda a constituição estadual não constitui meio apto para contornar a cláusula de iniciativa reservada, que se impõe seja diante do texto original seja do resultante de emenda. A inobservância da regra constitucional de iniciativa legislativa reservada acarreta a inconstitucionalidade formal de norma resultante. Precedentes.

2. Inconstitucionalidade formal dos arts. 53, §§ 6º e 7º, e 55º, § 1º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, tanto em seu texto original quanto na redação dada pela Emenda Constitucional nº 13/2014.

3. O art. 75, *caput*, da Constituição da República contempla comando expresso de espelhamento obrigatório, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, do modelo

nela estabelecido de controle externo da higidez contábil, financeira e orçamentária dos atos administrativos, sendo materialmente inconstitucional a norma de regência da organização ou funcionamento de Tribunal de Contas estadual divorciada do modelo federal de controle externo das contas públicas.

4. Inconstitucionalidade material da expressão ‘e com o reconhecimento da boa-fé, a liquidação tempestiva do débito ou multa atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade na apreciação das contas’, no art. 53, § 3º, bem como dos arts. 53, §§ 6º e 7º, e 55, §1º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte.” (ADI 5.323/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 11.4.2019, DJe 6.5.2019);

“Ação direta de inconstitucionalidade. Substituição. Conselheiro. Tribunal de contas estadual. Artigo 76-A, § 3º, da Lei Complementar nº 63/90 do Estado do Rio de Janeiro. Restrição à substituição concomitante de mais de um auditor. Limitação quantitativa. Violação do art. 73, § 4º, e do art. 75 da Constituição Federal de 1988. Princípio da simetria. Procedência.

1. Na linha da remansosa jurisprudência da Suprema Corte, ‘o modelo federal de organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas, fixado pela Constituição, é de observância compulsória pelos Estados, nos termos do caput art. 75 da Constituição da República’ (ADI nº 4.416, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 9/9/19).

2. Busca-se, na presente via de controle concentrado, a declaração de inconstitucionalidade do § 3º do art. 76-A da Lei Complementar nº 63/90 do Estado do Rio de Janeiro, o qual veda a participação concomitante de mais de um auditor no Tribunal de Contas Estadual.

3. Apesar de não contrariar textualmente o § 4º do art. 73 da Constituição Federal de 1988, a norma estadual burla (a contrário sensu) o sentido do desígnio constitucional, ao aventar hipótese segundo a qual dois ou mais auditores deixaram de assumir, em casos de justificada ausência, o lugar dos conselheiros da Corte de Contas Estadual, o que, em última análise, poderia obstar o próprio funcionamento do órgão fiscalizador.

4. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 3º do art. 76-A da Lei Complementar nº 63/90 do Estado do Rio de Janeiro.” (ADI 5.698/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 15.8.2023, DJe 24.8.2023).

Dessa igual forma, esta Corte também tem entendido que, no contexto do art. 75 da Constituição Federal, dentre as normas constitucionais de observância obrigatória pelos Estados-membros, incluem-se as atinentes às competências institucionais do Tribunal de Contas da União. Ou seja, os Tribunais de Contas estaduais possuem, no que couber, competências simétricas às competências do TCU. Daí porque se tem reiteradamente declarado a inconstitucionalidade de disposições estaduais que atribuem competência aos Tribunais de Contas estaduais para (i) fiscalizar as isenções fiscais (ADI 461/BA, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 8.8.2002, DJ 6.9.2002); (ii) examinar, de forma prévia, a validade de contratos celebrados pela administração pública (ADI 916/MT, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 2.2.2009, DJe 6.3.2009); bem como de normas que suprimem a competência das Cortes de Contas para apreciar as contas prestadas pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa (ADI 6.984/AC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 9.3.2022, DJe 17.3.2022). Nessa linha, cito o seguinte precedente, que bem delineou a obrigatoriedade acima referenciada:

“Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal:
inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembléia Legislativa - compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c. art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo.

I. O art. 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à ‘fiscalização’ nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do TCU, nas quais é clara a distinção entre a do art. 71, I - de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo - e a do art. 71, II - de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas.” (ADI 849/MT, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 11.2.1999, DJ 23.4.1999)

Seguindo essa linha, esta Suprema Corte já assentou que não é lícito aos Estados, ainda que em sede da Constituição estadual, **simplesmente dispensar** a elaboração do parecer prévio pelo Tribunal de Contas, viabilizando a apreciação direta das contas anuais do Chefe do Poder Executivo municipal perante o Poder Legislativo municipal competente:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DE SERGIPE. COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CRITÉRIOS DE RECONDUÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA E DE ESCOLHA DE SUPERINTENDENTE DA POLÍCIA CIVIL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. No art. 71, inc. II, c/c o art. 75 da Constituição da República se confere competência aos Tribunais de Contas estaduais para julgar contas prestadas pela Mesa Diretora de órgão legislativo pelo princípio da simetria. Precedentes.

2. Inconstitucionalidade de norma de Constituição estadual que dispensa apresentação de parecer prévio sobre as contas de Chefe do Poder Executivo municipal a ser emitido pelo respectivo Tribunal de Contas Estadual. Precedentes.

3. A recondução ao cargo de Procurador-Geral de Justiça deve observar o parâmetro definido no art. 128, § 3º, da Constituição da República. Interpretação conforme que, sem invalidar norma local, permite apenas uma recondução ao cargo.

4. Ausência de vício formal de iniciativa quando a emenda

da Constituição estadual adequar critérios de escolha do chefe da Polícia Civil aos parâmetros fixados no art. 144, § 4º, da Constituição da República. Impõe-se, na espécie, interpretação conforme para circunscrever a escolha do Governador do Estado a delegados ou delegadas integrantes da carreira policial, independente do estágio de sua progressão funcional.

5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.” (ADI 3.077/SE, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 16.11.2016, DJe 1º.8.2017)

A compreensão firmada pela Corte, contudo, não está baseada tão somente na inobservância do princípio da simetria, mas, sobretudo, na violação ao art. 31, § 2º, da Constituição Federal, que expressamente fixa que, em relação às contas anuais do Prefeito, o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas somente “*deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal*”. Apenas relembro que o parecer prévio, nos termos da jurisprudência desta Corte, possui caráter meramente opinativo, sendo, por outro lado, inviável a aprovação ficta das contas anuais pelo mero decurso do tempo (RE 729.744/MG, de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 10.8.2016, DJe 23.8.2017).

O caso em análise, por seu turno, além de não envolver a prestação de contas anuais de Chefe do Poder Executivo municipal – mas, sim, do Chefe do Poder Executivo estadual, cuja disciplina não encontra paralelo no art. 31, § 2º, da Constituição Federal –, também não está vinculado à dispensa, pura e simples, do parecer prévio do Tribunal de Contas; **ao contrário, está associado à inércia da Corte de Contas em emitir o parecer prévio dentro do prazo constitucionalmente estipulado.**

É necessário lembrar que o art. 71, I, da Constituição Federal estipula que o Tribunal de Contas da União deverá “*apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República*”, por meio de “*parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar*” do recebimento das contas anuais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Federal.

O parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas e encaminhado ao Poder Legislativo pertinente consubstancia documento por meio do qual se explicitam os elementos técnicos levados em consideração na apreciação das contas anuais do Chefe do Poder Executivo (MENESES, Anelise Florencio de; MAPURUNGA, Patrícia Vasconcelos Rocha. Parecer prévio das contas anuais do Governador: um estudo na evidenciação pelos Tribunais de Contas Estaduais. *Revista Controle: doutrinas e artigos*, v. 14, n. 1, 2016, p. 108-125).

Assim, se, de um lado, o parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas, em sua função ancilar ao Poder Legislativo, reveste-se de inegável importância constitucional, de outro lado, é igualmente certo que o julgamento final das contas anuais do Chefe do Poder Executivo é de competência do Congresso Nacional, da Assembleia Legislativa, da Câmara Distrital ou da Câmara Municipal, conforme o caso.

Assim, parece evidente que a competência do Tribunal de Contas para emissão do parecer prévio a que se refere o art. 71, I, da Constituição Federal, quando extrapolado, **em muito**, o prazo constitucionalmente imposto, não tem o condão de obstruir a competência do Poder Legislativo estadual para julgar as contas anuais do Governador do Estado.

Isso porque, uma vez ultrapassado **deliberada, despropositada e desproporcionalmente**, o prazo de 60 (sessenta) dias – desde a entrega das contas anuais – para produção do parecer prévio, não há como admitir a frustração da competência outorgada ao Poder Legislativo estadual.

Admitir que o Tribunal de Contas, após superado, **de forma irrazoável**, o prazo mencionado, pode impedir o exercício de atribuição própria do Poder Legislativo estadual **significa – além de menosprezar esse Poder, diminuindo, de forma inconstitucional, seu âmbito de atuação e de afetar sua própria dignidade enquanto elemento fundamental da ordem constitucional – submetê-lo ao órgão (Tribunal de Contas) que, nessa específica matéria – julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo estadual –, tem função meramente auxiliar ao próprio Poder Legislativo**, evidenciado pela natureza opinativa do parecer por ele produzido.

Vale dizer, o Poder Legislativo estadual, que deveria ser auxiliado pelo Tribunal de Contas no que diz respeito às contas anuais do Governador do Estado, veria o exercício de suas competências inviabilizado pelo órgão ancilar, numa verdadeira e indisfarçável *contradictio in adjecto*.

Ademais, permitir que a inércia do Tribunal de Contas impeça o julgamento das contas anuais do Governador do Estado **inibiria que as forças políticas contemporâneas no seio do Poder Legislativo, exercessem, por meio da relevante função atribuída ao Parlamento, controle direto sobre os atos praticados pelo Chefe do Poder Executivo estadual na execução orçamentária**, o que certamente tem elevado potencial de causar danos irreparáveis aos freios e contrapesos e,

portanto, de transgredir a separação dos poderes (CF, art. 2º).

Assim, não se trata de dispensar o parecer prévio. **Cuida-se, a bem da verdade, de preservar o âmbito de competência própria do Poder Legislativo estadual**, que, reitero, não pode ser embaraçado pela **inércia demasiada** do Tribunal de Contas em exercer a sua atribuição prevista no art. 71, I, do texto constitucional.

Nesse mesmo sentido, confira-se o parecer do Procurador-Geral da República:

“Se, por um lado, dispensar parecer prévio do tribunal de contas consubstancia alteração inaceitável do modelo federal inscrito no art. 71, I, da CR, por outro, condicionar o julgamento das contas anuais à emissão desse parecer, mesmo superado o prazo legal, significaria limitar, fora de parâmetros constitucionais razoáveis, o exercício pleno de competência exclusiva atribuída ao Legislativo.

Segundo a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, o prazo constitucional concedido à corte de contas para entregar seu parecer prévio ao Legislativo venceu desde muito e não se cuida de mora de dias contados dos 60 dias fixados pela Constituição Federal. Foram anos transcorridos sem que tal providência fosse cumprida, mora que persistia até aquele momento (peça 22, folha 5).

Não cabe, portanto, falar em subtração de competência do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas e, dessa forma, não há lesão ao preceito fundamental dos arts. 71, I, e 49, IX, da Constituição da República.” (eDOC. 30, p. 12)

No caso em exame, conforme assinalado pela Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, após ultrapassados mais de 12 meses da prestação de contas anuais pelo Governador do Estado, o Tribunal de Contas ainda não havia elaborado os pareceres prévios pertinentes, o que denota, sem qualquer dúvida razoável, o descumprimento – desproporcional e deliberado – do prazo constitucionalmente estipulado, a frustrar as competências próprias do Poder Legislativo estadual.

Em conclusão: não há, na hipótese, qualquer violação às competências atribuídas ao Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, na medida em que, **uma vez ultrapassado, deliberada, despropositada e desproporcionalmente, o prazo de 60 (sessenta) dias, para produção do parecer prévio**, não se pode admitir a frustração da competência

outorgada ao Poder Legislativo estadual, **sob pena de menosprezar esse Poder e de submetê-lo ao órgão (Tribunal de Contas) que, nessa específica matéria – julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo –, tem função meramente auxiliar ao próprio Poder Legislativo.**

3) Conclusão

Ante o exposto, **conheço** da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e **julgo improcedente** o pedido formulado na petição inicial.

É como voto.