

## VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON “*em face do teor do Decreto Legislativo n.º 441, de 10 de Outubro de 2012, que aprova Contas do Governo do Estado de Alagoas relativas ao Exercício 2010 (doc.03), Decreto Legislativo n.º 453, de 28 de Outubro de 2014, que aprova Contas do Governo do Estado de Alagoas relativas ao Exercício 2012 (doc.04 e 06), e Decreto Legislativo n.º 454, de 28 de Outubro de 2014, que aprova Contas do Governo do Estado de Alagoas relativas ao Exercício 2011 (doc. 05 e 06)*”. Eis o teor dos decretos atacados:

### **Decreto Legislativo 441/2012**

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA FAZ SABER QUE O PODER LEGISLATIVO decreta e promulga o seguinte Decreto Legislativo:

Art. 1º Ficam aprovadas as Contas do Governo do Estado relativas ao **exercício financeiro de 2010**.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação.

### **Decreto Legislativo 454/2014**

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA FAZ SABER QUE O PODER LEGISLATIVO decreta e promulga o seguinte Decreto Legislativo:

Art. 1º Ficam aprovadas as Contas do Governo do Estado, relativas ao **exercício financeiro de 2011**.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação.

### **Decreto Legislativo 453/2014**

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA FAZ SABER QUE O PODER LEGISLATIVO decreta e promulga o seguinte Decreto Legislativo:

Art. 1º Ficam aprovadas as Contas do Governo do Estado, relativas ao **exercício financeiro de 2012**.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entrará em vigor da data de sua publicação.

A requerente sustenta desrespeitados preceitos fundamentais ante a aprovação das *“contas do Governo do Estado de Alagoas relativas aos exercícios fiscais de 2010 a 2012, sem que antes o Tribunal de Contas do Estado tivesse se manifestado a respeito, através de análise que lhe compete, por força do art. 71, I, e 75, caput, da Constituição Federal”*.

No mérito, requer sejam declarados *“inconstitucionais os Decretos Legislativos que aprovaram as contas do Chefe do Poder Executivo alagoano, relativas aos exercícios de 2010, 2011 e 2012, sem que o Tribunal de Contas do Estado tivesse procedido à emissão de Parecer Prévio”*.

Nas informações, a Assembleia Legislativa assenta ter *“receb[ido] do Governador do Estado as respectivas prestações de contas no prazo legal, cercadas do acervo contábil pertinente e de regularidade formal plena”, documentação igualmente enviada pelo “Chefe do Executivo ... no prazo legal ... ao crivo do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas”*. Registra, ainda, que, *“transcorridos cerca de quatro (04) anos sem que a Corte de Contas tenha apresentado ao Poder Legislativo o parecer prévio”, “os processos de prestação de contas foram analisados e julgados [pela] Assembleia Legislativa, no regular exercício de sua exclusiva competência constitucional”*.

O Advogado-Geral da União manifesta-se pelo não conhecimento da presente ADPF, ao entendimento de que ausente lesão ou ameaça a preceito fundamental, e, no mérito, pela improcedência do pedido, *verbis*:

Decreto legislativo nº 441/12; Decreto nº 453/14; e Decreto nº 454/14, todos do Estado de Alagoas, que aprovam as contas do Governo relativas aos exercícios de 2010, 2011 e 2012. Preliminar de ausência de preceito fundamental violado pelas normas atacadas. Inexistência de contrariedade à regra de competência prevista no artigo 71, inciso II, da Constituição da República, aplicável ao âmbito estadual por força do artigo 75, da mesma Carta. O sistema constitucional contempla o dever de prestação e fiscalização de contas, como forma de se preservar o princípio democrático, mas não condiciona a competência do Poder Legislativo à emissão de parecer pelo Tribunal de Contas. Precedentes. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pela autora.

O Procurador-Geral da República opina pelo conhecimento da ação e, quanto ao mérito, pela improcedência do pedido, em parecer assim ementado:

CONSTITUCIONAL. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EXIGÊNCIA DE PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE REGULARIDADE DAS CONTAS ANUAIS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SUJEIÇÃO DAS CONTAS ANUAIS AO JULGAMENTO DO LEGISLATIVO APÓS O PRAZO DE 60 DIAS PARA ELABORAÇÃO DO PARECER.

1. A função dos tribunais de contas (TCs) de emissão de parecer prévio na apreciação das contas do chefe do Poder Executivo qualifica-se como autêntico preceito fundamental, pois integra o procedimento político-administrativo de controle parlamentar das contas do chefe do Executivo e, por conseguinte, inerente ao mecanismo de controle (*accountability*) no sistema de freios e contrapesos.

2. Ato sujeito a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) não precisa ostentar natureza normativa; basta que emane do poder público e seja apto a lesar núcleo de preceitos, princípios e regras revestidos de essencialidade para manutenção da ordem constitucional.

3. A cláusula de subsidiariedade inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, não exige, para admissibilidade de ADPF, esgotamento das vias processuais ordinárias e extraordinárias. Inexistindo meio idôneo para neutralizar de forma ampla, geral e imediata a lesão a preceito fundamental, cabível será a arguição de descumprimento.

4. Constituição estadual não pode dispensar parecer prévio do TC sobre a regularidade das contas anuais do chefe do Executivo, sob pena de desvirtuar o modelo federal imposto pelo art. 75 da Constituição da República. Precedente.

5. A competência exclusiva do Legislativo para julgar as contas anuais do chefe do Executivo não pode ser limitada à emissão do parecer prévio do tribunal de contas, quando ultrapassado em muito o prazo constitucional de 60 dias para sua elaboração.

6. Parecer por conhecimento da arguição e, no mérito, por improcedência do pedido.

Em 22/11/24, após o voto do Ministro Gilmar Mendes, Relator, julgando improcedente o pedido, pedi vista.

**Examino.**

Assento, de plano, acompanhar o eminente Relator no que tange à rejeição das preliminares, a saber a arguida ilegitimidade ativa da ATRICON, a alega ausência de lesão ou ameaça a preceito fundamental e o suscitado não cabimento da via eleita, sob o fundamento de que meramente declaratórios os atos impugnados, cujas eficácias já teriam

sido exauridas, bem como em razão do não atendimento ao requisito da subsidiariedade.

No mérito, **acompanho, com ressalvas**, o voto do Ministro Gilmar Mendes, consoante passo a expor.

Cinge-se a controvérsia a saber se a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas está autorizada a julgar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, na hipótese em que o Tribunal de Contas estadual deixa de apresentar o parecer prévio.

No plano da Constituição Federal, a competência do Poder Legislativo para julgar as contas do Chefe do Poder Executivo encontra-se plasmada no inciso IX do art. 49 (*“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: ... IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;”*).

Por seu turno, a competência da Corte de Contas para a emissão do parecer prévio está consagrada no inciso I do art. 71 (*“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;”*).

Na esteira da jurisprudência desta Suprema Corte, o art. 75 da Lei Maior contempla comando de observância obrigatória, pelos Estados, da disciplina concernente à competência dos Tribunais de Contas dos respectivos entes federados para apreciar, mediante emissão de parecer prévio, as contas do Chefe do Poder Executivo (art. 71, I, da Lei Maior). Eis o teor do preceito constitucional instituidor da citada simetria normativa: *“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”.*

Verifico que a Constituição do Estado de Alagoas expressamente dispõe competir privativamente à Assembleia Legislativa julgar as contas do Governador do Estado (“*Art. 79. Compete privativamente à Assembleia Legislativa: ... VIII – julgar as contas do Governador do Estado;*”).

De igual modo, em alinhamento com a orientação do art. 75 da Lei Maior, assenta o texto da Constituição alagoana, por seu art. 97, I, a competência da Corte de Contas para apreciar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo estadual, mediante a apresentação de parecer prévio, *verbis*:

Art. 97. Ao Tribunal de Contas do Estado compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, remetendo, dentro do prazo de sessenta dias, a contar de seu recebimento, o parecer prévio à Assembleia Legislativa, sob pena de crime de responsabilidade do Presidente do Tribunal;

Entendo que o texto constitucional impõe um dever à Assembleia Legislativa, qual seja o de julgar as contas do Governador do Estado, que não pode ser preterido em razão da inobservância, pela Corte de Contas, do dever contido na norma constitucional que lhe é própria, precisamente o de apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo, mediante parecer prévio.

O desrespeito ao art. 71, I, não tem o condão de impedir a observância do art. 49, IX, da Carta Política por parte do destinatário dessa norma constitucional.

**É dizer, se o Tribunal de Contas deixa de exercer a sua**

**competência, tal inação não pode servir de obstáculo ao exercício da competência constitucionalmente assegurada ao Poder Legislativo, sob pena de subversão do mandamento de realização do texto constitucional na medida do máximo possível.**

Cumprido acrescer que o parecer prévio de que se está a tratar, em que pese à sua relevância no processo de tomada de contas dos gestores públicos, ostenta natureza técnica-opinativa.

Nesse diapasão, tenho que a não vinculatividade de tal parecer, ao lado do explicitado caráter auxiliar da Corte de Contas ao mister privativo da Assembleia Legislativa de julgar as contas do Chefe do Poder Executivo, nos exatos moldes do art. 71, I, da Constituição Federal, reforça a compreensão de que, caso o Tribunal de Contas deixe de exercer a sua competência, descabe concluir pela presença de óbice intransponível à atuação plena da Assembleia Legislativa.

Tal entendimento em absoluto aponta para a desnecessidade do parecer prévio ou autoriza a interpretação de que consubstancia mera faculdade da Corte de Contas prestar auxílio à Assembleia Legislativa na atividade de controle externo ora em apreço.

Ao contrário, embora julgue não recair a pecha da inconstitucionalidade sobre a espécie legislativa pela qual julgadas pela Assembleia Legislativa as contas do Governador do Estado, assinalo não desejável - em particular sob o prisma da efetividade das normas constitucionais - adotar solução jurídica que deixe de incentivar a Corte de Contas ao desempenho da sua relevante atribuição de elaborar o parecer prévio.

O art. 71, I, da Carta Magna é cristalino ao assentar, sem ressalvas, que o parecer prévio deve ser elaborado no prazo de sessenta dias, contados do recebimento das contas do Chefe do Poder Executivo.

A Constituição alagoana, por seu inciso I do art. 97, igualmente estabelece o prazo de sessenta dias para que a Corte de Contas daquela unidade da federação encaminhe o parecer prévio.

Tem-se, portanto, sessenta dias como lapso temporal fixado pelo legislador constitucional, razão pela qual estará a Corte de Contas, de ordinário, em mora após o transcurso de tal prazo - contado do recebimento das contas do Chefe do Poder Executivo -, sem que o parecer prévio tenha sido remetido à Assembleia Legislativa.

Contudo, tendo presente que *“o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”*, ou seja, que incumbe, por força do *caput* do art. 71 da Carta Política, tanto ao Poder Legislativo quanto à Corte de Contas, em caráter auxiliar, impõe-se aos destinatários do específico mandamento constitucional **a adoção de procedimento dialógico voltado a viabilizar a sua fiel observância.**

Nesse sentido, a Assembleia Legislativa, ante o não recebimento do parecer prévio, deverá instar o Tribunal no sentido de que informe acerca do efetivo recebimento das contas - marco da contagem do prazo -, bem como sobre o andamento do parecer prévio e estimativa de sua conclusão.

Já a Corte de Contas poderá, de modo excepcional e devidamente justificado com base em critérios objetivos, formalizar ao Poder Legislativo a necessidade de prorrogação do prazo. A fim de evitar abusos, com arrimo no princípio da proporcionalidade, fixo que tal prorrogação não poderá ultrapassar a dimensão do prazo original: **sessenta dias.**

Com rigor, tenho que a inércia do Tribunal de Contas, qualificada pela absoluta ausência de diálogo com a Assembleia Legislativa, não se

amolda ao sistema constitucional pensado para o controle externo das contas públicas.

Com tais fundamentos, deixo de atribuir nulidade aos decretos legislativos impugnados na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental em virtude do **transcurso de “cerca de quatro (04) anos sem que a Corte de Contas tenha apresentado ao Poder Legislativo o parecer prévio”**.

Ante o exposto, **com ressalva**, acompanho o voto do Ministro Gilmar Mendes, eminente Relator, para conhecer da presente ação direta e julgar improcedente o pedido, entretanto propondo a seguinte tese:

*Compete às Cortes de Contas Estaduais e do Distrito Federal apreciar as contas dos respectivos Chefes do Poder Executivo, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias.*

*Ultrapassados os sessenta dias, cumpre ao Poder Legislativo instar o Tribunal de Contas, adotando procedimento dialógico voltado a viabilizar a entrega do parecer prévio, facultada a prorrogação do prazo original uma única vez e por igual período, após o que a Casa Parlamentar estará autorizada a julgar as contas.*

É o voto.