

Brasília, 26 de dezembro de 2018.

NOTA TÉCNICA CONJUNTA/2018 – ATRICON/AUDICON/AMPCON

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 51/2018, que visa a alterar a Lei Estadual nº 12.509, de 06 de dezembro de 1995 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará). Aprovação pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Autógrafo de lei inacessível. Inconstitucionalidades formal e material. Veto parcial.

A ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON, a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MINISTROS E CONSELHEIROS-SUBSTITUTOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – AUDICON e a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS - AMPCON, pessoas jurídicas de direito privado, entidades de classe de âmbito nacional, com sede em Brasília-DF, vêm, com vistas a contribuir com o aperfeiçoamento da atividade legislativa, por meio da presente **Nota Técnica Conjunta**, diante da aprovação do Projeto de Lei nº 51/2018 e da negativa de acesso ao respectivo autógrafo de lei, apresentar alguns pontos indutores de veto parcial:

- I - INTRODUÇÃO

1. Os Tribunais de Contas, por expressa disposição constitucional, possuem as prerrogativas de autonomia administrativa e financeira, autogoverno e auto-organização (arts. 73, *caput*; e 96, CF/88), como já reconhecido e pacificado na jurisprudência do STF (ADI 4.418, Plenário, j. 15-12-2016, DJE de 3-3-17; ADI 1.994, Plenário, DJ de 8-9-2006).

2. O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, no exercício do poder constitucional de iniciativa, apresentou o Projeto de Lei Complementar (PL nº 51/2018), em 23 de março

de 2018, para adequar a Lei Orgânica em vigor. Diante disso, a Assembleia Legislativa promoveu alterações ao projeto, de própria iniciativa, conferindo, ao que parece, nova redação aos artigos 66, 67, 72, 76 e acrescentando o 76-A, assim como incluindo o art. 8º ao projeto de lei, inserindo matérias distintas às originalmente tratadas na proposta.

3. Nesse contexto, cumpre ressaltar que conforme técnica legislativa, a “emenda” é uma proposição acessória, que altera a forma ou o conteúdo de uma proposição principal. Por sua vez, a “emenda modificativa” é aquela que altera a redação da proposição, **sem alterar o conteúdo**.

4. No entanto, nota-se que vinte e cinco (25) intituladas emendas modificativas (de nº 02, 03, 05 à 19, 22, 23, 26 à 29, 31 e 33) inseriram no texto da proposta temas alheios, funcionando como verdadeiras emendas aditivas, desnaturando o projeto original, cuja aprovação pela Assembleia Legislativa resultou em flagrante afronta formal e material aos princípios constitucionais, como o vício de iniciativa, a ausência de pertinência temática e a inobservância do princípio da colegialidade (arts. 73, 75 e 96, da CF), pois tais matérias não foram objeto de deliberação pelo Plenário do TCE-CE.

5. Cediço que a atividade legiferante, própria do Poder Legislativo, confere ao parlamentar a prerrogativa de emendar todo e qualquer projeto de lei, mas o exercício desse poder de emenda sofre duas limitações, de extração constitucional, nas proposições que veiculem matéria de iniciativa reservada a outro Poder, caso em que as emendas parlamentares não podem implicar aumento de despesa pública e devem guardar pertinência temática com a matéria versada no projeto de lei¹.

6. Nesse diapasão, o Ministro Celso de Mello, no julgamento da medida cautelar na ADI 2.681/RJ, evidenciou que *“o poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em numerus clausus, pela Constituição Federal”*.

¹ STF – RE: 633400 DF, Relator: Min. Rosa Weber, Data de Julgamento: 12/11/2013, Data de Publicação: DJe-228.

7. O projeto de lei originário versava, exclusivamente, sobre as adequações necessárias decorrentes da transferência, para o Tribunal de Contas do Estado, das funções do extinto Tribunal de Contas dos Municípios.

8. Entretanto, as emendas ao final aprovadas ousaram versar sobre competências e o funcionamento do Plenário e das Câmaras, em especial sobre as atribuições dos Conselheiros-Substitutos (Auditores) do Tribunal de Contas cearense.

9. Assim, no seio do Legislativo estadual, a delimitação da matéria foi deturpada, sendo aprovado um projeto que versa **sobre matérias estranhas ao encaminhamento original**.

10. A reserva de iniciativa garantida pela Constituição Federal aos poderes e alguns órgãos - como ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais Judiciários, ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas -, limita a liberdade de emenda do Poder Legislativo, por ocasião da deliberação, de modo a assegurar a independência e autonomia de tais poderes e órgãos.

- II -

DO VÍCIO DE INICIATIVA AFRONTA À INICIATIVA RESERVADA E AO PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE

11. Como mencionado, a Constituição Federal, ao tratar da iniciativa reservada dos Tribunais para os projetos de lei relativos à auto-organização e autogoverno, **além de assegurar a autonomia e independência dos poderes e órgãos** (ADI nº 3773, de 4-9-2009; ADI nº 106, de 25-11-2005; ADI nº 2011, de 4-4-2003), também privilegiou o **princípio da colegialidade**, que orienta a atuação das Cortes de Justiça e de Contas, cabendo ao colegiado, e não ao Presidente isoladamente, propor ao Poder Legislativo todas as matérias elencadas no art. 96 da CF/88, cuja inobservância gera vício formal de inconstitucionalidade, de natureza insanável (ADI nº 1.681/SC, Pleno, DJ 05-12-2003).

12. Logo, por essa razão também não há respaldo constitucional ao Parlamentar para a apresentação de emenda que inove em projeto reservado à iniciativa exclusiva de Tribunal Judiciário ou de Contas. Nesse sentido:

É inválida a inclusão de norma com conteúdo próprio à disciplina dos regimentos internos dos Tribunais, por emenda parlamentar, ao projeto de lei apresentado pelo Tribunal de Justiça com o propósito de dispor sobre a organização judiciária do Estado, uma vez que violada a reserva de iniciativa disposta no art. 96, II, “d”, da CF, prevalecendo a previsão do Regimento Interno que comete aos órgãos fracionários do Tribunal (Câmaras Criminais) a competência para julgamento dos prefeitos.

[ADI 3.915, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 20-6-2018, P, DJE de 28-6-2018.]

Exorbitância do poder de emenda parlamentar, pela falta de pertinência entre a inovação e o objeto restrito e específico do projeto de iniciativa privativa do Poder Judiciário (Constituição, art. 96, II, b e d).

[ADI 1682/SC, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, j. 08/06/2000, DJ 17-05-2002]

13. Vale citar o voto do Ministro Dias Toffoli, ao deferir medida cautelar na ADI nº 4.418/TO, no sentido de que a iniciativa legislativa reservada se relaciona intimamente à independência institucional dos Tribunais de Contas e consubstancia meio eficaz de resguardar suas atribuições constitucionais e imunizá-los de pressões, tanto do Poder Executivo, quanto do Legislativo.

14. Por ocasião deste julgamento, o Supremo Tribunal Federal enfatizou a autonomia das Cortes de Contas e reconheceu que a modificação do texto, no decorrer de processo legislativo, de iniciativa parlamentar, seria suficiente para caracterizar invasão a prerrogativas do tribunal, que pode inclusive neutralizar sua atuação independente:

Ação direta de inconstitucionalidade. ATRICON. Lei estadual (TO) no 2.351, de 11 de maio de 2010. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Violação às prerrogativas da autonomia e do autogoverno dos Tribunais de Contas. 1. Inconstitucionalidade formal da Lei estadual, de origem parlamentar, que altera e revoga diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. A Lei estadual no 2.351/2010 dispôs sobre forma de

atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual. 2. Conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam as Cortes de Contas do país 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 sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal (cf. ADI 1.994/ES, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ de 8/9/06; ADI no 789/DF, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 19/12/94). 3. Deferido 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.

[ADI 4.418/TO. Rel.: Min. DIAS TOFFOLI. 6/10/2010, un. DJe 35, 22 fev. 2011.]

- III -

**DO VÍCIO DE INICIATIVA
POR AUSÊNCIA PERTINÊNCIA TEMÁTICA**

15. No tocante ao vício de iniciativa, por ausência pertinência temática, o Supremo Tribunal Federal em diversas ocasiões posicionou-se pela declaração de inconstitucionalidade de leis quando emenda parlamentar inova ou não apresenta afinidade lógica com o projeto original.

16. Assim, o STF já firmou entendimento no sentido de que “*a Constituição Federal veda ao Poder Legislativo formalizar emendas a projetos de iniciativa exclusiva se delas resultar aumento de despesa pública ou se forem elas totalmente impertinentes à matéria versada no projeto*”, como se verifica das ementas transcritas abaixo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.926/1998 do Estado de Santa Catarina. Tribunal de contas. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Transposição de cargos de corte de contas para o quadro de pessoal do Poder Executivo. 1. Inconstitucionalidade formal de dispositivo acrescentado por emenda parlamentar que transpõe cargos de analista de controle externo do quadro de pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina para o grupamento funcional do Poder Executivo local. Essa transposição promove indiretamente a extinção de cargos públicos pertencentes à composição funcional do Tribunal de Contas do Estado. 2. Conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e pelo Supremo

Tribunal Federal, gozam as cortes de contas do país das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo para criar ou extinguir cargos, como resulta da interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, b, da Constituição Federal (cf. ADI nº 1.994/ES, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 19/12/94). 3. A jurisprudência da Corte é firme no sentido de que a Constituição Federal veda ao Poder Legislativo formalizar emendas a projetos de iniciativa exclusiva se delas resultar aumento de despesa pública ou se forem elas totalmente impertinentes à matéria versada no projeto (ADI nº 3.288/MG, rel. Min. Ayres Britto, DJ de 24/2/11; ADI nº 2350/GO, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 30/4/2004). No caso dos autos, o projeto original já versava acerca da transposição de cargos públicos, mas essa transposição limitava-se a cargos do quadro do Poder Executivo. 4. Ação julgada procedente.

[ADI 3223 - Relator: Ministro DIAS TOFFOLI. DJe 21 - 30.01.2015]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ATRICON. LEGITIMIDADE AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 142/2011. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO ÀS PRERROGATIVAS DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. 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. Precedentes: ADI 1.994/ES, Rel. Ministro Eros Grau, DJe 08.09.06; ADI nº 789/DF, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ 19/12/94. 2. 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: ADI nº 1.381 MC/AL, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ 06.06.2003; ADI nº 1.681 MC/SC, Rel. Ministro Maurício Corrêa, DJ 21.11.1997. 3. [...] 4. Inconstitucionalidade formal da Lei Complementar Estadual nº 142/2011, de origem parlamentar, que altera diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por dispor sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa privativa à referida Corte. 5. Deferido o pedido de medida cautelar a fim de determinar a suspensão dos efeitos da Lei Complementar Estadual nº 142, de 08 de agosto de 2011, da lavra da Assembleia

Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade.

[ADI 4643 MC/RJ, Rel. Min. LUIZ FUX, j. 06/11/2014, DJe-234 27-11-2014]

17. Pelo exposto, os vícios formais insanáveis acima indicados conduzem ao veto parcial do projeto de lei aprovado, quanto às modificações introduzidas por emendas parlamentares ao texto dos artigos alterados, cuja indicação numérica não é realizada em virtude da negativa de acesso ao autógrafo de lei.

- IV -

INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

18. Não bastassem as inconstitucionalidades formais, convém destacar as inconstitucionalidades materiais contidas no projeto aprovado pela Assembleia Legislativa, quanto às alterações parlamentares no texto original. Ressalta-se que os dispositivos citados neste documento referem-se àqueles mencionados nas emendas, sendo certo que, durante a confecção do autógrafo de lei, a numeração pode sofrer mudanças.

19. O acréscimo do §2º ao art. 21-A da LOTCE/CE, ao submeter as cautelares emitidas pelo TCE/CE ao controle do legislativo, fere a simetria imposta no art. 75 da CRFB, em afronta à autonomia do tribunal de contas, comprometendo o exercício da atividade de fiscalização do TCE, impondo um controle direto e constante sobre essa atividade.

20. A inserção do mencionado dispositivo criaria um rito anômalo para a adoção de medidas cautelares, que mitigaria competência consagrada às Cortes de Contas brasileiras. Da forma em que a alteração está proposta, a Assembleia Legislativa passaria à condição de instância revisional das decisões adotadas pelo TCE-CE no exercício do poder geral de cautela, algo que, definitivamente, afronta o modelo de controle externo adotado no país.

21. Impende demarcar as balizas constitucionais que amparam a atuação dos Tribunais de Contas. Dispõe o *caput* do artigo 69 da Constituição do Estado do Ceará que

o controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado. Tal comando guarda total simetria com o teor do artigo 71 da *Magna Carta*. Nesta concepção, compete ao Tribunal de Contas exercer, plena e independentemente, as funções que lhe são reservadas no próprio texto constitucional. Destarte, o cumprimento de seu dever maior – o de zelar pela boa gestão dos recursos públicos - não pode estar sujeito à chancela de qualquer órgão ou entidade integrante da Administração Pública.

22. Com notável precisão, o ex-Ministro do STF, Carlos Ayres Britto enaltece a independência das Cortes de Contas brasileiras.

Poder Legislativo e Tribunal de Contas são instituições que estão no mesmo barco, em tema de controle externo, mas sob garantia de independência e imposição de harmonia recíproca. Independência, pelo desfrute de competências constitucionais que se não confundem (o que é de um não é do outro, pois dizer o contrário seria tornar inócua a própria explicitação enumerativa que faz a Constituição para cada qual dos dois órgãos públicos). Harmonia, pelo fim comum de atuação no campo do controle externo, que é um tipo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de controle sobre todas as pessoas estatais-federadas e respectivos agentes, ou sobre quem lhes faça as vezes.²

23. Ora, se a Lei Maior resguarda aos Tribunais de Contas a independência para exercer o seu mister, é lógico que lhes reserve, também, os meios indispensáveis à consecução deste fim. E a expedição de medidas cautelares é, em determinados casos, a forma mais adequada – se não a única – para evitar danos de difícil reparação ao erário.

24. O acréscimo do §2º ao artigo 31 da LOTCE/CE, ao possibilitar recurso de embargos de declaração em face de parecer prévio nas contas de governo, também afronta a simetria com a Constituição Federal, uma vez que amplia a possibilidade de recurso a um parecer, que constitui peça técnico jurídica de natureza opinativa, com o objetivo de subsidiar o julgamento das contas pelo Legislativo, sendo, portanto, irrecorrível. Ressalte-se que, no âmbito do tribunal de contas, já é assegurado o contraditório e a ampla defesa

² O regime constitucional dos Tribunais de Contas. Formatar a citação.

no decorrer da instrução do parecer prévio, sendo desnecessária a criação de uma fase recursal prévia ao julgamento político em definitivo pelo Parlamento.

25. Por sua vez, a alteração proposta no artigo 66 da LOTCE/CE para restringir a substituição do Auditor a Conselheiro, estabelecendo que essa acontecerá somente para efeito de quórum, sob a justificativa da existência de uma hierarquia entre os cargos e maior segurança jurídica.

26. Como as próprias justificativas das emendas afirmam, os tribunais de contas são integrados pelos Conselheiros e Auditores, cargo previsto expressamente no texto da Constituição de 1988 que, no art.73, §§ 2º e 4º, preceitua o seguinte:

Art. 73.....
§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:
I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;
II - dois terços pelo Congresso Nacional.
[...]
§ 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.

27. Os ocupantes deste cargo exercem duas funções, a saber: a judicante ordinária, e que consiste em participar do plenário e das câmaras, relatando processos de sua competência, e a judicante extraordinária consistente em substituir ministros ou conselheiros eventualmente ausentes para fins de atendimento ao 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.

28. Desempenha o Auditor, em ambas atuações, tarefas de natureza decisória, porquanto lhe compete apresentar proposta de decisão ou então proferir voto, quando substitui o integrante do corpo deliberativo do Tribunal.

29. Cabe mencionar que a figura dos Auditores é de presença obrigatória na estruturação dos órgãos integrantes do Sistema Tribunal de Contas do Brasil, em razão da necessária observância do modelo federal nos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme previsto no art. 75, *caput*, da Constituição Federal, que imputa aos ordenamentos jurídicos estaduais e municipais (onde houver), a obrigatoriedade de aplicar às suas legislações as normas oriundas da Constituição Federal. Vejamos:

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.

30. Tanto assim, que o Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de declarar a necessidade de simetria com a formatação prevista para o Tribunal de Contas da União, cujo modelo é de observância obrigatória³.

31. De fato, assim dispõe o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, vejamos:

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. (grifei)

32. Feitas essas reminiscências é de se ressaltar que da leitura do art. 73, §4º da Constituição Federal depreende-se que a atribuição extraordinária, qual seja, substituir os titulares é a atribuição principal dos Auditores (RAMOS FILHO, 2005, P.552)⁴.

33. Logo, tal atribuição trata de imperativo constitucional, que não pode ser relegada ou restringida por qualquer outro ato normativo, nem mesmo pelo poder constituinte derivado decorrente, conforme já assentou o STF na ADI 5698-RJ, em que o Ministro Luiz Fux decidiu que “*não se observa, a partir do texto constitucional, qualquer*

³ Nesse sentido, ADIn 1.994-5/ES – Medida Liminar – Rel. Min. Nelson Jobim – DJ 13.10.2000, p. 9, Seção 1.

⁴ Segundo o autor: “A principal função dos Auditores no TCU é **substituir os Ministros...**”. (grifos do autor)

restrição à atribuição dos auditores de substituírem os membros titulares da Corte em caso de afastamento”.

34. Nesse sentido, é de se ressaltar que a convocação dos Auditores para o exercício de sua função extraordinária não se limita à composição do quórum, mas também para completar a composição do Plenário ou das Câmaras, na impossibilidade de comparecimento dos titulares à sessão.

35. Por meio da **Resolução nº 03/2014**, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, imbuída do esforço de fortalecer o sistema de controle externo, em especial, alçar os Tribunais de Contas à estatura social e republicana originalmente prevista pela Carta Magna, estabeleceu como prioridade estratégica a uniformização da composição, da organização e do funcionamento das Cortes, por meio de diretrizes, objetivando a implantação urgente do modelo constitucional.

36. Dentre as diretrizes constantes do Anexo Único da referida resolução destaca-se a prevista no item 15 c/c o item 24, “b” que estabelece o seguinte:

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:

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.

37. Portanto, a *ratio essendi* do cargo de Auditor, cuja atividade precípua é a de substituir Ministros ou Conselheiros, o que, ao contrário do que justifica a emenda, objetiva justamente a manutenção de um maior número de julgadores na sessão com o fito de qualificar o exame dos processos a partir de uma visão conjugada, expandindo certamente os horizontes decisórios.

38. A existência do Auditor permite que os tribunais de contas, por serem órgãos colegiados, deliberem, em regra, com a composição máxima de julgadores, atendendo, assim, os princípios da colegialidade e da segurança jurídica — este tão caro ao Estado Democrático de Direito — e, em *ultima ratio*, ao interesse público⁵. Logo, ao contrário do sustentado na justificativa das emendas, a ampliação dos julgadores permite um maior aprofundamento da discussão a respeito da questão a ser decidida, alcançando resultados mais eficazes e seguros.

39. Nessa seara, não há **qualquer amparo fático ou jurídico** para a alegação de hierarquia entre Conselheiros e Auditores, constante das justificativas das emendas. Ao se observar o organograma do TCE/CE, representação da sua estrutura e linhas de comandos, percebe-se que Conselheiros e Auditores estão no mesmo patamar hierárquico.

40. No mesmo sentido, em que pese a distinção de equiparação com os membros da magistratura, a decisão proferida quando do julgamento do RMS nº 36.496-SE, deixa a salvo de dúvidas qualquer existência de hierarquia entre os cargos:

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

⁵ DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. Auditor do Tribunal de Contas: cargo público de extração constitucional. revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1530.pdf

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] *Grifos nossos.*

41. Nas palavras de Lavareda, a hierarquia a que o Auditor (Conselheiro Substituto) se submete se refere tão somente aquela relacionada à correição interna em relação à Corregedoria e à Presidência do Tribunal de Contas, no tocante à função disciplinar e à hierarquia administrativa e de gestão, que, registre-se, também se aplica aos Conselheiros.

Não há, portanto, qualquer tipo de subordinação hierárquica entre os conselheiros substitutos e os conselheiros titulares ou ao presidente do Tribunal de Contas⁶.

42. Portanto, a exigência do colegiado completo como regra, conforme dispôs a Constituição Federal ao criar a figura do Auditor, se dá na esperança metajurídica da qualificação do pronunciamento decisório pela presença de um maior número de julgadores coletivos. Logo, a emenda proposta é sobremaneira danosa ao sistema de controle externo.

43. A alteração proposta no artigo 72 para impedir o Auditor de atuar na Câmara, sob o fundamento de que os juízes naturais dos tribunais de contas são os Conselheiros também viola preceito constitucional, extrapolando o que previu o constituinte.

44. Para fulminar com o argumento, importante buscar na justificativa dada à época da elaboração da Constituição Federal de 1988, a real interpretação do §4º do art. 73, que trata do verdadeiro sentido e natureza do cargo de Auditor (Conselheiro Substituto)⁷, seja em substituição, seja exercendo suas atribuições ordinárias, que são a da judicatura:

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.

Mesmos quando não estão substituindo os ministros, estão ao lado deles relatando e fazendo propostas de decisões que constituem inequivocadamente 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.

45. Como se vê tanto os Conselheiros e Auditores compõem, por disposição constitucional, o corpo de magistrados dos tribunais de contas, soando inadequado o

⁶ LAVAREDA, Daniel. O desenvolvimento do processo de contas e a efetividade jurisdicional: a experiência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Belo Horizonte. Fórum, 2019.

⁷ Emenda ES22052-7 (CANHA, 2014, p. 34). Temas Polêmicos dos Tribunais de Contas. Ed. Fórum. 2013.

argumento da justificativa de que apenas os Conselheiros são os juízes naturais do órgão. Tanto quanto os Conselheiros, os Auditores atuam nos órgãos colegiados, votando em substituição ou apresentando proposta de decisão nas suas atribuições ordinárias.

46. As alterações do artigo 76 e inclusão do artigo 76-A promovem significativa mudança nos processos a serem distribuídos aos Auditores, também sob um sofisma hierárquico que não se sustenta, como exposto acima. Além do mais, o art. 8º acrescido ao PL 51/2018 fere de morte o princípio do juiz natural, ao dispor a redistribuição de processos já distribuídos aos Auditores.

47. O conteúdo do princípio do juiz natural se refere ao juízo adequado para o julgamento de determinada demanda, conforme as regras de fixação de competência previamente estabelecidas. Conforme os ensinamentos de Ada Pellegrini Grinover, o princípio do juiz natural contém dupla garantia: a) a proibição de juízos extraordinários, constituídos *ex post facto*; e b) a proibição de subtração do juiz constitucionalmente competente⁸.

48. Como exhaustivamente visto acima, a garantia do exercício da atribuição judicante está prevista no texto constitucional (art. 73, § 4º, CF/88) também para as atribuições ordinárias. Por certo, a distribuição processual é matéria afeta à referida função.

49. A questão já foi objeto de análise do judiciário que determinou a imediata distribuição de processos de contas aos Auditores, para que pudessem dirigir a sua instrução, como magistrado-relator, devendo ser os processos distribuídos mediante critérios impessoais de sorteio, aplicáveis a todos os magistrados da Corte de Contas, sem distinção.⁹

⁸ GRINOVER, Ada Pellegrini. O princípio do juiz natural e sua dupla garantia. Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 29, p. 11-33, jan-mar 1983.

⁹ ESTADO DO CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Embargos Declaratórios no Mandado de Segurança 2009.00071576.4. Relator: Desembargador. Francisco Lincoln Araújo e Silva. Fortaleza, 30 de setembro de 2010. Diário de Justiça do Estado do Ceará. Fortaleza, CE, 13 out. 2010, Edição 89, Caderno 2, pp 5 – 6)

50. No mesmo sentido, o Anexo Único da Resolução Atricon nº 03/2014, item 23, que trata do aprimoramento e fortalecimento do controle externo, dispõe sobre diretriz que veda a distinção de distribuição: “23. *Assegurar aos Ministros e Conselheiros Substitutos assento permanente no Tribunal Pleno e nas Câmaras, atribuindo-lhes as prerrogativas constitucionais de discutir e relatar todas as matérias atinentes aos órgãos colegiados, vedada qualquer distinção de distribuição e de tratamento*”.

51. As alterações sugeridas engessam as atribuições dos Auditores, ao restringir suas substituições e alterar suas relatorias, circunscrevendo-lhes aos processos originários e lhes retirando determinadas classes de processos, contrapondo-se aos movimentos do cenário nacional (Declaração de Vitória, Declaração de Fortaleza, Resolução Atricon nº 03/2014, Declaração do Recife, Declaração de Goiânia e Declaração de Florianópolis), que são unânimes em afirmar as atribuições de judicatura previstas na Constituição Federal, ampliando as competências dos Conselheiros Substitutos.

52. Assim, resta demonstrado que as **alterações** promovidas nos então numerados artigo 3º (caput e acréscimo dos §§1º e 2º); o acréscimo do parágrafo único ao art. 9º; do art. 9-A; do §4º do art.10; do art. 10-A; dos arts. 28-B a 28-E; do art. 36-A; do art. 39-A; dos §§3º e 4º do art. 40; dos art. 41-A a 41-P; a alteração dos incisos III e IV e o acréscimo dos incisos V e VI do art. 52; do parágrafo único ao art. 53; do art. 60-A; do inciso VIII e §§1º a 4º do art. 62; art. 64-C; **padecem de vício formal de constitucionalidade, ao passo que as alterações promovidas nos até então numerados art. 21-A, §2º; art.31, §2º; art. 66, art. 72, art. 76 e o acréscimo do artigo 76-A na LOTCE/CE, assim como a inclusão do artigo 8º ao Projeto de Lei nº 51/2018, padecem de vício formal e material de constitucionalidade**, posto que contrários à disciplina constitucional tanto no tocante ao seu conteúdo, quanto ao processo legislativo imposto para sua elaboração. Ademais, não se pode olvidar que tais emendas vão de encontro ao fortalecimento do Tribunal de Contas, ao passo que limita de forma desarrazoada a atuação de seus integrantes.

- V -

PREJUÍZOS AO FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS

53. Apesar de o projeto originário contemplar alteração do inciso I do art. 21 da LOTCE/CE, a redação proposta na emenda, ao exigir que a citação, a audiência, a comunicação de diligência, e a notificação sejam realizadas de forma “pessoal” ou por meios que garantam “certeza de ciência pessoal” representam um retrocesso na medida em que, atualmente, a maioria das citações ou comunicações dos gestores municipais são por meio eletrônico ou DOE, que não garantem a entrega ou ciência pessoal.

54. Da mesma forma, a alteração do inciso VIII do art. 62 da LOTCE/CE, a supressão do seu parágrafo único, bem como a inclusão dos §§ 1º a 4º, são desconexos aos demais incisos ao dispor apenas sobre multas-sanção. Nesse sentido, há que se pautar que há duas espécies de multas passíveis de serem aplicadas pelos Tribunais de Contas, quais sejam a multa-coerção e a multa-sanção, conforme previstas na redação original.

55. As multas-coerção são aplicadas no intuito de forçar o cumprimento do ordenado, aproximando-se, *mutatis mutandi*, das infrações impostas pelo Poder Público em decorrência do descumprimento das medidas de polícia administrativa, não podendo, portanto, ser afastada.

56. Ademais, ao reduzir e fixar o montante da multa em dez por cento sobre o valor do montante definido no *caput* do art. 62, compromete-se a aplicação da dosimetria da multa a ser aplicada, notadamente em se tratando de multa por reincidência. Nesse aspecto, a multa não alcançará seu aspecto pedagógico-coercitivo dentro de um *discrímen* justo e proporcional à conduta recidiva do gestor.

- VI -

CONCLUSÕES

57. Por todo o exposto, a ATRICON, a AUDICON e a AMPCON reforçam a necessidade de assegurar a efetividade do controle da administração pública, notadamente no momento atual de novos rumos que o Brasil persegue.

58. Assim, o projeto de lei complementar aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado de Ceará, com as modificações introduzidas pelas emendas parlamentares, afronta

a Constituição Federal, contendo **vícios insanáveis formais e materiais**, já apontados, bem como atenta contra a autonomia e independência do Tribunal de Contas cearense e restringe a atuação dos Conselheiros-Substitutos (Auditores) do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, provocando imenso retrocesso na organização e funcionamento da referida Corte, com imensos prejuízos à eficiência e ao interesse público.

59. Assim, a ATRICON, a AUDICON e a AMPCON concluem que o projeto deve ser **parcialmente vetado**, no tocante às alterações promovidas, por emendas parlamentares, ao artigo 3º (caput e acréscimo dos §§1º e 2º); o acréscimo do parágrafo único ao art. 9º; do art. 9-A; do §4º do art.10; do art. 10-A; I do art. 21; §2º do art. 21-A; dos arts. 28-B a 28-E; do §2º do art.31; do art. 36-A; do art. 39-A; dos §§3º e 4º do art. 40; dos art. 41-A a 41-P; a alteração dos incisos III e IV e o acréscimo dos incisos V e VI do art. 52; do parágrafo único ao art. 53; do art. 60-A; do inciso VIII e §§1º a 4º do art. 62; §2º do art. 64-A; art. 64-C; art. 66; art. 72; art. 76; art. 76-A e art. 8º do PL 51/2018, ou os dispositivos correspondentes após o autógrafo de lei.



Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Presidente Atricon



Marcos Bemquerer Costa
Presidente AUDICON



Júlio Marcelo de Oliveira
Presidente AMPCON