

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO EXCELSO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MINISTROS E CONSELHEIROS  
SUBSTITUTOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – AUDICON**, entidade de classe  
de âmbito nacional, que representa os interesses da categoria dos Auditores dos  
Tribunais de Contas, regida constitucionalmente pelo art. 73, § 2º, inciso I, e § 4º da  
Constituição Federal, com personalidade jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ  
11.047.849/0001-37, endereço eletrônico: [audicon@audicon.org.br](mailto:audicon@audicon.org.br), com sede e foro no  
SCLN 203, Bloco B, Sala 215, Asa Norte, CEP 70.833-520, Brasília/DF, onde recebe as  
intimações, e a **ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS  
DO BRASIL – ATRICON**, entidade civil, sem fins lucrativos, de caráter nacional,  
inscrita no CNPJ 37.161.122/0001-70, endereço eletrônico:  
[administracao@atrimon.org.br](mailto:administracao@atrimon.org.br), com sede e foro no SEPS 712/912, Asa Sul, Edifício  
Pasteur, BL 1, Sala 301, CEP 70390-125, Brasília/DF, onde recebe as intimações, vêm,  
respeitosamente, por seus advogados (**doc. 1**), com fulcro no art. 102, inciso I, alíneas **a**  
e **p**, e 103, inciso, IX, da Constituição Federal, c/c arts. 1º e 10 da Lei 9.868/1999, e art.  
169 e seguintes do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
(COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR)**

no desígnio de que essa Corte Maior declare a inconstitucionalidade do § 3º do art. 76-A  
da Lei Complementar 63/1990 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio  
de Janeiro) que restringe indevidamente a função constitucional do Auditor de substituir  
os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, consoante as razões  
e motivos jurídicos a seguir expostos.

## I - DO CABIMENTO

A Ação Direta de Inconstitucionalidade é a via adequada para impugnar leis e atos normativos estaduais que estejam em desacordo com preceitos da Constituição Federal, nos termos do que dispõe o art. 102, inciso I, alínea **a**, da Constituição Federal.

## II – DA LEGITIMIDADE *AD CAUSAM*

A **AUDICON** é entidade de classe de âmbito nacional que congrega os Auditores dos Tribunais de Contas, igualmente conhecidos como Ministros-Substitutos, no Tribunal de Contas da União – TCU, e Conselheiros-Substitutos nos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cargos de estatura constitucional, regidos pelo art. 73, § 4º, da Constituição da República e pelas correspondentes Constituições Estaduais.

Enquanto associação nacional, a AUDICON possui personalidade jurídica de direito privado e está constituída e em **funcionamento desde 18/02/2009**, atuando na defesa das prerrogativas, direitos e interesses da classe de Auditores, como se depreende dos incisos do art. 1º destacados do seu Estatuto (**doc. 2**):

art. 1º (...)

**I – velar pelos direitos, atribuições, garantias e prerrogativas dos Ministros e Conselheiros Substitutos do Tribunal de Contas da União**, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

**II – congregar os Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas do Brasil**, promovendo a cooperação e a solidariedade mútua, estreitando e **fortalecendo a união desses profissionais que exercem a judicatura** no âmbito dos Tribunais de Contas, nos termos do art. 73, § 4º, da Constituição Federal;

**III – defender os direitos e aspirações dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas**, buscando o aprimoramento das funções de judicatura desempenhadas por seus associados, segundo o modelo constitucionalmente delineado;

(...)

**V – promover ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e ação declaratória de constitucionalidade (ADC)**, em face de lei ou ato normativo, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal;

VI – atuar como substituto processual dos associados, representando-os judicial e extrajudicialmente, de ofício ou a requerimento, defendendo os direitos e os interesses institucionais de seus associados;

VII – pugnar, por todos os meios ao seu alcance, junto aos poderes constituídos, para que sejam mantidas, aprimoradas e **respeitadas as características essenciais inerentes às funções de judicatura** desempenhadas por seus associados e previstas pela Constituição Federal;

(...)

XIII – defender o Estado Democrático de Direito, preservando os direitos e garantias individuais e coletivos;

XIV – **defender e aprimorar o controle externo exercido pelas Cortes de Contas**, pugnando pelo desenvolvimento e uniformização de procedimentos, respeitadas as peculiaridades de cada jurisdição;

Os membros da AUDICON são pessoas físicas pertencentes à classe homogênea de titulares do cargo constitucional de Auditor de Tribunal de Contas, regidos pela Constituição Federal e pelas correspondentes Constituições Estaduais, que compartilham comunhão e identidades de valores, conforme o art. 4º do seu Estatuto:

Art. 4º - Poderão ser associados efetivos desta Entidade os titulares do cargo de Auditor (Ministro e Conselheiro Substituto) dos Tribunais de Contas, ativos e inativos, regidos pelo art. 73 da Constituição da República e respectivas constituições estaduais.

Dessarte, possui atuação nacional, havendo Auditores associados do TCU, dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e dos Tribunais de Contas dos Municípios.

Atualmente são 105 (cento e cinco) associados distribuídos por 26 (vinte e cinco) Unidades da Federação (AC, AL, AM, AP, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RO, RN, RS, SC, SE, SP e TO), presentes tanto nas Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste do País (**doc. 2**).

De ressaltar que a AUDICON é associação nacional, e não associação de associações, e que a única Unidade da Federação (Roraima) que ainda não conta como associada da AUDICON deve-se em razão de não existirem Auditores nessa unidade em condições de se filiarem à AUDICON e de o modelo constitucional de Tribunal de Contas ainda não ter sido implementado definitivamente, por meio de realização de concurso público para o cargo de Auditor.

Como se percebe, não há dúvida de que a AUDICON tem legitimidade ativa para propor a presente ADI.

Igualmente a ATRICON tem legitimidade *ad causam*, porquanto é a entidade de classe de âmbito nacional, fundada em 1992, que representa os membros (Ministros, Conselheiros, Ministros Substitutos e Conselheiros Substitutos) dos Tribunais de Contas de todo o país, conforme estabelece seu estatuto social (**doc. 3**). Nessa linha, enquadra-se na hipótese constitucional de legitimação ativa para a proposição de ADI, o que já foi reconhecido por essa Corte Maior nas ADIs 2.361, 2.502, 1.934, 2.256, 4418, dentre outras.

### III – DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA

O cargo constitucional de Auditor ou Ministro-Substituto no TCU ou Conselheiro-Substituto nos Tribunais de Contas estaduais (cargos vitalícios) tem **duas relevantes funções constitucionais**. Uma de exercer atribuição própria da judicatura de contas, a qual consiste em presidir a instrução de processos, relatando-os perante os integrantes do Plenário ou das Câmaras para a qual estiver designado, com assento permanente nesses órgãos colegiados de contas. A **outra** de **substituir**, para integrar *quórum*, os Ministros ou Conselheiros nos casos de ausências, impedimentos eventuais e não eventuais e afastamentos legais.

Ocorre que a atribuição de substituir conselheiro no TCE/RJ foi excessivamente restringida pela Lei Orgânica daquela Casa Contas, porquanto vedou a participação concomitante de mais de 01 (um) Auditor no órgão pleno daquele Tribunal, o que traz limitação sem qualquer respaldo na Constituição Federal, conforme será bem esclarecido adiante.

Essa restrição não só padece de vício de inconstitucionalidade material, uma vez que vai de encontro às disposições da Constituição Federal, mas igualmente afeta os direitos e interesses específicos ou exclusivos da classe dos Auditores dos Tribunais de Contas regidos pelo art. 73 da Carta da República, notadamente em ver respeitado e implementado de forma definitiva o modelo federal de judicatura de contas para os Tribunais de Contas previsto na Constituição da República de 1988.

Dessarte, do cotejo entre o Estatuto da AUDICON e o objeto da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade – harmonizar a organização e funcionamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro com a Lei Maior – sobressai a exegese de que há nítida pertinência objetiva desta ação com as finalidades institucionais da entidade proponente.

Verifica-se, no caso em foco, prejuízo direto para a AUDICON e para seus Auditores quando não há implementação definitiva do modelo federal de composição, organização e funcionamento dos Tribunais de Contas previsto na Constituição da República de 1988.

De mais a mais, a Associação tem atuado no controle abstrato de normas mediante processos objetivos levados ao descortino do STF. Destacam-se, entre outros, a ADI 4.653<sup>1</sup> proposta pela AUDICON contra ato normativo da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, em que o Exmo. Procurador-Geral da República à época, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos, mediante o Parecer 6.223-PGR-RG proferido no bojo daquela ADI (**doc. 4**), opinou por reconhecer a pertinência temática e a legitimidade ativa da proponente, ante “seu inegável caráter nacional”, e, quanto ao mérito, entendeu ser procedente o pedido da ação.

Igualmente por meio da ADI 4.812 a Associação combateu inovação legislativa introduzida pela Emenda Constitucional 61/2011 à Constituição do Estado de Mato Grosso, a qual, em flagrante afronta à regra prevista na Carta Maior para composição dos Tribunais de Contas, estabeleceu para os Auditores e membros do Ministério Público de Contas o cumprimento de requisito temporal adicional para ser nomeado Conselheiro, qual seja, o de possuir 10 (dez) anos de efetiva atividade na carreira junto ao Tribunal de Contas.

Após oitiva da Assembleia Legislativa, da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República – que foram uníssonas em suas manifestações pugnando pela procedência do pedido e pela declaração de inconstitucionalidade da norma questionada e a sua conseqüente retirada do mundo jurídico –, o Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski, ao apreciar o feito em 23.12.2014, afirmou, referindo-se ao dispositivo da EC que inseriu o requisito de possuir 10 (dez) anos de efetiva atividade na carreira, que era “evidente e desproporcional a intenção de dificultar ao máximo o

---

<sup>1</sup> ADI 4.653 está sob a relatoria do Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski e encontra-se pendente de julgamento de mérito.

acesso de auditores e membros do Ministério Público de Contas ao cargo de conselheiro do TCE/MT.”

Em consequência, o Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski, mediante decisão monocrática, deferiu pedido de medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para suspender, com efeito *ex nunc*: a) a eficácia dos arts. 1º e 2º da Emenda Constitucional 61, de 13/7/2011, do Estado do Mato Grosso; b) a realização de toda e qualquer indicação, nomeação ou posse no cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.<sup>2</sup>

Por fim, na ADPF 359 proposta pela AUDICON, o Exmo. Ministro do STF Luís Roberto Barroso concedeu, em 10/8/2015, liminar para suspender qualquer ato, inclusive a indicação de nomes, para preencher as vagas em aberto de conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.<sup>3</sup>

Como se vê, a AUDICON tem provocado o controle abstrato de normas nesse Pretório Excelso por meio de processos de jurisdição objetiva, depreendendo-se que o requisito da pertinência temática encontra-se plenamente atendido na espécie.

Dessa linha de intelecção não destoa a ATRICON cuja pertinência temática tem sido recorrentemente reconhecida por essa Corte Maior, a exemplo das ADPFs 358 e 366 e das ADIs de 2.361, 2.502, 1.934, 2.256, 4418, dentre outras.

#### **IV – DO PARÂMETRO CONSTITUCIONAL E DO TEXTO LEGAL IMPUGNADO**

O **Constituinte Originário** estabeleceu, à guisa clara, que o Auditor exerce a atribuição de substituir Ministros. O art. 73 da Constituição Federal, em seu parágrafo 4º, bem elucida essa assertiva, *verbis*:

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

(...)

§ 4º O auditor, quando em **substituição a Ministro**, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no

<sup>2</sup> Ainda pendente de julgamento de mérito.

<sup>3</sup> Em decisão de 08/10/2015, o Exmo. Relator extinguiu a ADPF, sem julgamento de mérito, por entender não preenchido o requisito da subsidiariedade.

exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

Não se descuidou o **Constituinte Originário de impor aos Estados** e ao Distrito Federal **a observância desse modelo federal aos seus Tribunais de Contas**, conforme dispõe o preceito veiculado no art. 75 da Lei Maior:

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.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Desse plexo normativo firmado pela Constituição da República interpreta-se que os Estados estão sujeitos na sua organização, composição e vinculação ao modelo jurídico estabelecido pela Constituição Federal que lhes **restringe o exercício e a extensão do Poder Constituinte Derivado Decorrente** de que se acham investidos.

Noutras palavras, o Constituinte Originário preordenou, mediante **regra de extensão normativa** (art. 75 da CF), ao Constituinte Derivado Decorrente que observasse em suas Cartas estaduais o arquétipo delineado na Carta da República para o Tribunal de Contas da União.

Dessa forma, o modelo federal deve ser seguido pelos Estados-membros em relação à organização, composição e funcionamento de suas Cortes de Contas.

O **Constituinte Derivado Decorrente** do Estado do Rio de Janeiro andou bem ao insculpir em sua Carta que o auditor, além de exercer as atribuições da judicatura de contas, **tem a função de substituir conselheiros**, nos termos da **regra paradigma** supracitada (art. 73, § 4º, c/c art. 75 da CF/88), verbis (**doc. 5**):

Art. 128 (...)

§ 4º O **auditor, quando em substituição a Conselheiro**, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de direito da mais alta entrância. (Redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional 53, de 26/06/2012).

Não é outra a opinião da doutrina ao identificar as funções do Auditor. Na função ordinária, o Auditor exerce as atribuições da magistratura de contas (presidir e

relatar processos), na extraordinária substituem os Ministros e Conselheiros titulares nos impedimentos e afastamentos legais.

As funções do Auditor são assim descritas por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (grifamos):

Possuem os tribunais de contas **substitutos de ministros e conselheiros concursados**, prontos para atuar nos casos de vacância e durante os impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal. Trata-se de um traço peculiar. O nome jurídico do cargo também é referido como **auditor**, e tem duas relevantes funções. **A ordinária**, consiste em participar do plenário ou câmara e relatar processos definidos especificamente nos regimentos internos como de sua competência, que pode abranger a relatoria de processos de contas, consultas, denúncias, representações, auditorias, inspeções e outros. **A extraordinária** consiste, precisamente, em **substituir, para integrar quórum, o ministro ausente, no caso do Tribunal de Contas da União, ou o conselheiro, nos demais tribunais**. Nos impedimentos eventuais e não eventuais, assume integralmente as prerrogativas do substituído, inclusive quanto ao voto.<sup>4</sup>

No mesmo sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao comentar o art. 73, § 4º, da CF/88, ressalta as atribuições do Auditor (grifos nossos):

A norma em exame, não prevista no direito constitucional anterior e extremamente mal redigida, parece distinguir **duas situações**.

**Na primeira**, o auditor – que, de modo geral, nos tribunais de contas desempenha funções de instrução dos processos e de substituição dos titulares – **substituiu o ministro**: goza ele, durante o período de substituição, das garantias e impedimentos deste (que são os da magistratura).

Na segunda, ele não está substituindo o titular, mas, em razão de suas atribuições próprias, exerce atribuições da judicatura, ou seja, instrução de processos.<sup>5</sup>

Ricardo Lobo Torres afirma que (grifos acrescidos):

Os auditores do Tribunal de Contas serão os substitutos dos Ministros em suas faltas ou impedimentos ou no caso de vacância de cargo. Funcionários do quadro permanente, nomeados por concurso de provas e títulos e possuidores dos mesmos requisitos exigidos pela Constituição para a escolha dos Ministros, **os**

---

<sup>4</sup>FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de contas do Brasil – jurisdição e competência*. 3ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 819-820.

<sup>5</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. Saraiva, 1992, vol. 2, p.138.



**auditores têm a função precípua e transitória de completar o quórum das sessões e a permanente de presidir a instrução dos processos e de elaborar o relatório com a proposta de decisão.** Quando substituir o Ministro o auditor terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e quando no exercício das demais atribuições do seu cargo, as de juiz do Tribunal Regional Federal.<sup>6</sup>

Por fim, Licurgo Mourão e Diogo Ribeiro Ferreira asseveram que as "funções diuturnas" relativas às atividades dos auditores são:

participar efetivamente de julgamentos, presidindo a instrução de processos e proferindo decisões, inclusive interlocutórias, e despachos nos autos de todos os processos de competência dos Tribunais de Contas, de todas as naturezas, originariamente distribuídos a sua relatoria.<sup>7</sup>

Apesar das disposições legais da Constituição Federal, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e do magistério dos escoliastas precitados acerca das funções do Auditor, a Lei Complementar 63/1990, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – LO/TCE-RJ, limitou desarrazoadamente a atividade de substituição, *verbis* (**doc. 6**):

Art. 76-A. Os Conselheiros, em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal, serão substituídos, mediante convocação do Presidente do Tribunal, pelos auditores, observada a ordem de antiguidade no cargo, ou a maior idade, no caso de idêntica antiguidade. (Acrescentado pela Lei Complementar nº 156/13, DORJ 06.12.13)

§1º Os auditores serão também convocados para substituir Conselheiros, para efeito de quórum, sempre que os titulares comunicarem ao Presidente do Tribunal ou da Câmara respectiva, a impossibilidade de comparecimento à sessão. (Acrescentado pela Lei Complementar nº 156/13, DORJ 06.12.13)

§2º Em caso de vacância de cargo de Conselheiro, o Presidente do Tribunal convocará auditor para exercer as funções inerentes ao cargo vago, até novo provimento, observado o critério estabelecido no *caput* deste artigo. (Acrescentado pela Lei Complementar nº 156/13, DORJ 06.12.13)

**§3º No órgão pleno do Tribunal, não poderá participar concomitantemente mais de um auditor substituto, exceto no caso do auditor substituto compor definitivamente o corpo**

---

<sup>6</sup>TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*. 3. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2008, vol. V, p. 492-493.

<sup>7</sup>MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro. A atuação constitucional dos Tribunais e de seus magistrados (composição, atuação e deliberações): de Eisenhower a Zé Geraldo. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). *Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 125-126.

**deliberativo.** (Acrescentado pela Lei Complementar nº 156/13, DORJ 06.12.13)

Como se percebe, o § 3º do art. 76-A da LO/TCE-RJ obsta a participação concomitante de mais de 01 (um) Auditor no órgão pleno daquele Tribunal, limitando a atividade constitucional de substituir os Conselheiros daquela Casa de Contas estadual nos casos de ausências, impedimentos eventuais e não eventuais e afastamentos legais.

Essa limitação destoa do texto da Constituição Federal (art. 73, §4º c/c art. 75) que não tratou de impor qualquer restrição à atividade de substituição do Auditor.

Noutras palavras, a regra veiculada pelo § 3º do art. 76-A da LO/TCE-RJ contraria a substância de uma das competências constitucionais atribuída aos auditores – de substituir Conselheiros –, que não pode ser limitada por norma infraconstitucional (isto é, norma inferior à Constituição Federal), sob pena de violar o modelo federal estabelecido pela Carta da República de observância obrigatória nas demais Cortes de Contas estaduais.

Além de trazer redução indevida, o dispositivo ora atacado compromete o funcionamento do principal órgão deliberativo do TCE/RJ, o plenário, e, em consequência, prejudica a atividade de controle externo naquele Estado da Federação.

O impedimento de mais de 01 (um) Auditor compor o colegiado concomitantemente com outro Auditor não encontra fundamento no texto da Constituição Federal, haja vista que não há na Carta Política, repisa-se, qualquer limitação dessa natureza.

Entende-se que o dispositivo ora vergastado (§ 3º do art. 76-A da LO/TCE-RJ) infringe ainda o **princípio da razoabilidade** e o **princípio da simetria**.

Acerca do **princípio da razoabilidade**, especialmente sobre a possibilidade de esse princípio atuar como limite ao poder normativo do Estado, assim se manifestou o Exmo. Ministro Celso de Mello no voto que proferiu nos autos da ADI 1.158 MC/AM (grifos do original):

Todos sabemos que a cláusula do devido processo legal – objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição – deve ser entendida, **na abrangência de sua noção conceitual**, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, **sobretudo**, em sua **dimensão material**, que atua como decisivo obstáculo à edição de

atos legislativos de conteúdo arbitrário ou **irrazoável**.

A essência do **substantive due process of law** reside na necessidade de proteger os direitos e as liberdades das pessoas contra **qualquer** modalidade de legislação que se revele opressiva ou, **como no caso, destituída do necessário coeficiente de razoabilidade**.

Isso significa, **dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado**, que este **não dispõe** de competência para legislar **ilimitadamente**, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal.

Daí, a advertência de CAIO TÁCITO (**in RDP** 100/11-12), que, ao relembrar a lição pioneira de SANTI ROMANO, destacou que a figura do desvio de poder legislativo impõe o reconhecimento de que, mesmo nas hipóteses de seu discricionário exercício, a atividade legislativa deve desenvolver-se em estrita relação de harmonia com o interesse público.

Tal qual versado no voto transcrito, o dispositivo impugnado nesta ADI institui restrição de conteúdo irrazoável à atribuição constitucional do Auditor de substituir Conselheiros.

Igualmente ocorre erosão do **princípio da simetria** que, em substância, impõe obrigação de os Estados seguirem as opções de organização e funcionamento acolhidas pela Constituição Federal. Esse princípio, em temas relacionados a Tribunais de Contas, é de cristalina identificação, pois sobressai do art. 75 da CF a determinação Constitucional para que seja observado nos Tribunais de Contas estaduais o arquétipo delineado na Constituição da República para o TCU, conforme mencionado alhures. No caso, a regra parâmetro da CF, cogente aos Estados, não limita as atividades do Auditor, razão pela qual, por simetria, não deveria haver restrição, na legislação estadual, como a que impôs o dispositivo ora vergastado.

Nesse contexto, a **conclusão parcial** a que se chega pode ser assim sintetizada: o 3º do art. 76-A da LO/TCE-RJ, ao condicionar que apenas 01 (um) Auditor substitua Conselheiro, vedando substituições concomitantes, é inconstitucional porquanto institui restrição indevida à função constitucional atribuída ao Auditor sem que a regra parâmetro (art. 73, § 4, CF), de aplicação necessária aos Estados (art. 75 CF), tenha contemplado limitação desse jaez, o que afronta o texto da CF e os princípios da razoabilidade e simetria, com conseqüente repercussão negativa no funcionamento e na organização da Corte de Contas estadual e, em última instância, minorando-se a

atividade de controle externo naquele Estado.

Nada obstante a conclusão acima, é de se ressaltar que a situação do TCE/RJ tem agravantes. É de conhecimento público que 05 (cinco) integrantes daquela Corte de Contas encontram-se afastados do exercício de suas funções em decorrência de decisão do Ministro Felix Fischer, do Superior Tribunal de Justiça. O Ministro determinou que, durante o período de 180 dias, os Conselheiros estariam proibidos de entrarem no Tribunal e de terem contato com os servidores da Corte. No dia 19 do corrente mês, a Corte Especial do STJ referendou a decisão do Ministro Felix Fischer.

Da composição atual do TCE/RJ, a única autoridade não afetada pela medida judicial (e que não está em licença ou afastamento legal) é a Conselheira Mariana Montebello Willeman, que passou a presidir a Corte interinamente.

Observa-se que, **se em situação de normalidade o dispositivo ora atacado afronta a Constituição da República e os princípios da razoabilidade e da simetria, em situação de excepcionalidade a qual se vivencia no TCE/RJ a irrazoabilidade da regra se torna muito mais evidente**, porquanto impossibilita o funcionamento do órgão de controle externo do Estado RJ, com graves consequências na análise e nos julgamentos das contas públicas daqueles que administram bens e dinheiros públicos estaduais.

Caso a regra ora impugnada fosse cumprida “à risca”, a atividade de controle externo de contas restaria gravemente comprometida, sem qualquer possibilidade de julgamentos colegiados por falta de quórum. Na situação peculiar e de urgência por que passa o TCE/RJ torna-se mais cristalino compreender a ausência de razoabilidade do diploma impugnado.

Diante desse quadro jurídico e fático inusitado, o TCE/RJ decidiu convocar concomitantemente os 03 (três) Auditores para compor o quórum do Plenário daquela Casa de Contas. Ademais, ficaram suspensas as atividades das Câmaras julgadoras com absorção temporária das suas competências pelo Plenário (**doc. 7**).

Essa decisão do TCE/RJ foi acertada e necessária para conferir resposta célere à situação excepcional que se encontra a Corte de Contas carioca, haja vista que teve o objetivo de preservar a continuidade das sessões deliberativas, dada as circunstâncias que causaram o esvaziamento do quórum naquele Tribunal. Trata-se, ademais, de decisão plenamente compatível com a Constituição Federal.

Nada obstante essa solução, ante a clareza do comando veiculado pelo 3º do art. 76-A da LO/TCE-RJ, a implementação engendrada pelo TCE/RJ para atender a grave situação institucional e emergencial – de convocar simultaneamente os 03 (três) Auditores para obter *quórum* de votação – pode abrir flanco para que gestores questionem a validade dos julgamentos efetuados com a presença dos convocados, uma vez que a composição atualmente formada vai de encontro ao dispositivo legal precitado.

Firmadas essas premissas, entende-se que, além **conclusão parcial** alhures mencionada – de que o 3º do art. 76-A da LO/TCE-RJ é inconstitucional por instituir restrição à função constitucional atribuída ao Auditor, sem respaldo na Constituição Federal (regra parâmetro: art. 73, § 4, CF, de aplicação necessária aos Estados, art. 75 CF), com ofensa aos princípios da razoabilidade e da simetria –, deve ser assomado ao quadro de incompatibilidade com a ordem constitucional a possibilidade de o gestor que tiver suas contas julgadas pela novel composição do Plenário do TCE/RJ suscitar, perante aos Órgãos Judiciários, a nulidade dos julgados proferidos com quórum vedado pelo dispositivo ora impugnado, com clara consequências indesejáveis.

## V - DA MEDIDA CAUTELAR

A concessão liminar de medida depende da existência de seus requisitos basilares: o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*. Na hipótese desta ADI, esses requisitos estão presentes, conforme será revelado adiante.

Quanto ao *fumus boni iuris* verifica-se que o diploma normativo hostilizado nesta ADI está permeado, em essência, por duas linhas de inconstitucionalidade: a) o dispositivo veicula restrição incompatível com a Constituição da República; b) ofende os princípios da razoabilidade e da simetria, conforme gizado amplamente acima.

O 3º do art. 76-A da LO/TCE-RJ deve ser considerado inconstitucional para que a organização e o funcionamento do TCE/RJ se aproxime do modelo estabelecido pela Constituição Federal para o TCU e que deve ser seguido pelas demais Cortes de Contas estaduais, por força do dispõe o art. 75 da CF.

O pressuposto do *periculum in mora* está igualmente presente na espécie, ante a constatação de que os julgados do TCE/RJ podem ser questionados no Poder Judiciário, porquanto o quórum que atualmente compõe o colegiado Pleno está em

dissonância com a limitação imposta pela LO/TCE-RJ.

Caso não seja concedida a medida liminar pleiteada **é iminente, grave e previsível** que os gestores que tiverem suas contas apreciadas e julgadas pela composição atual suscitem nulidades relacionadas à competência e à forma dos atos praticados pela composição integrada por 03 (três) Auditores.

Dessarte, a maneira mais efetiva e célere de provimento judicial para impedir que continuem ocorrendo graves e irreparáveis consequências e, mormente, o meio de cessar de imediato a flagrante violação à Carta Maior consiste na concessão de medida cautelar para suspender a eficácia do dispositivo indicado.

Firmadas as hipóteses de atendimento aos requisitos legais basilares da tutela de urgência requerida – *fumus boni iuris* e *periculum in mora* –, conclui-se incontroverso que a suspensão da eficácia do diploma legal impugnado se impõe no presente caso.

## **VI - DOS PEDIDOS**

Pelo exposto, requer:

6.1. a concessão de medida cautelar para que seja suspensa, *inaudita altera pars*, a eficácia do § 3º do art. 76-A da Lei Complementar 63/1990 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro) até a decisão final de mérito, reconhecendo-se, porque decorrente do parâmetro da Constituição Federal – art. 73, § 4º, c/c art. 75 da CF/88 –, o direito pleno do Auditor do TCE/RJ substituir os Conselheiros daquela Corte de Contas, sem qualquer vedação de que a substituição não possa ocorrer de forma concomitante com outro Auditor;

6.2. a oitiva da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, da Advocacia-Geral da União e do Procurador-Geral da República, para se manifestarem no prazo legal;

6.3. ao final, a procedência do pedido veiculado nesta ação, confirmando os efeitos da medida cautelar pleiteada, para que seja declarado inconstitucional o § 3º do art. 76-A da Lei Complementar 63/1990 (LO/TCE-RJ), reconhecendo-se, em definitivo, o direito do Auditor mencionado no subitem 6.1 acima.

Protesta pela produção de todos os meios de prova admitidos em direito, em especial pelos documentos anexos que instruem esta exordial, declarados autênticos sob a responsabilidade do advogado subscritor.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília/DF, 28 de abril de 2017.

ANDRÉ LUIS NASCIMENTO PARADA  
OAB/DF 33.332

CLAUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO  
OAB/DF 34.238

BEATRIZ VERÍSSIMO DE SENA  
OAB/DF 15.777