

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

**ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE  
CONTAS DO BRASIL – ATRICON**, entidade sem fins lucrativos, de âmbito nacional, inscrita no CNPJ sob o nº 37.161.122/0001-70, com endereço eletrônico [administracao@atrimon.org.br](mailto:administracao@atrimon.org.br), com sede no endereço SRTV, Quadra 01, Bloco K, sala 830, Asa Sul, CEP 70340-000, Brasília/DF, representada, na forma do seu Estatuto Social (doc. 1), pelo seu Presidente, (ata da eleição anexa, doc. 2), vem, pelos seus advogados abaixo-assinados (procuração anexa, doc. 3), com fundamento no disposto no art. 102, § 1º, da Constituição Federal e nos dispositivos da Lei nº 9.882/99, ajuizar a presente

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL  
com pedido de MEDIDA LIMINAR**

contra interpretação e aplicação inconstitucional dos artigos 79, VII, 94, *caput*, e 97, I, da Constituição do Estado de Alagoas e o Decreto Legislativo nº 460, de 15 junho de 2016, que aprova as contas do Governo do Estado de Alagoas relativas ao Exercício de 2014 sem que tenha sido exarado parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Estado. Os referidos atos do poder público emanaram da Assembleia

Legislativa do Estado de Alagoas, situada à Praça Dom Pedro II, CEP 57020-908, Maceió/AL, representada pelo seu presidente, Exmo. Deputado Estadual Luiz Dantas Lima.

## **- PARTE I -**

### **QUESTÕES PRELIMINARES: LEGITIMIDADE, OBJETO, CABIMENTO DA ADPF**

#### **1.1. A LEGITIMIDADE ATIVA E PERTINÊNCIA TEMÁTICA DA AUTORA DA ADPF**

1. A Lei n. 9.882/99, ao regulamentar o instituto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, definiu, como legitimados para propô-la, os mesmos previstos para ajuizar ações diretas de inconstitucionalidade (art. 2º, I). Dentre os listados, estão as entidades de classe de âmbito nacional (art. 103, inciso IX, da CF). A ATRICON, fundada em 1992, é a *entidade de classe de âmbito nacional* que representa os membros (Ministros, Conselheiros, Ministros Substitutos e Conselheiros Substitutos) dos Tribunais de Contas de *todo o país*, conforme estabelece seu estatuto social. Enquadra-se, portanto, na hipótese constitucional de legitimação ativa para a proposição de ADPF. Não por outra razão o Supremo Tribunal Federal tem recorrentemente conhecido e julgado ações diretas ajuizadas pela ATRICON, como ocorreu nas ADPFs de n. 358 e 366 e nas ADIs de n. 2.361, 2.502, 1.934, 2.256, dentre outras.

2. O objeto da presente ação apresenta também completa *pertinência temática* com as finalidades da ATRICON. Dificilmente haverá tema de maior pertinência às suas finalidades que a definição das funções constitucionalmente atribuídas às Cortes de Contas. Discutir o papel atribuído pela Constituição de 1988 às Cortes de Contas nada mais é do que discutir o próprio papel constitucional a ser

desempenhando pelos Membros desses Tribunais, que são associados à ATRICON. Portanto, evidente e inegável a pertinência temática.

## 1.2. O OBJETO DA ADPF: ATOS DO PODER PÚBLICO IMPUGNADOS

### 1.2.1. A INTERPRETAÇÃO INCONSTITUCIONAL DOS ARTIGOS 79, VII, 94, *CAPUT*, E 97, I, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE ALAGOAS

3. Os artigos 79, VII, 94, *caput*, e 97, I, da Constituição do Estado de Alagoas possuem a seguinte redação:

*Art.79: “Compete privativamente à Assembleia Legislativa: (...) VIII – julgar as contas do Governador do Estado;”*

*Art. 94: “O Controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado e alcançará as entidades da administração direta, as autarquias, as sociedades de economia mista, as empresas públicas, inclusive suas subsidiárias e as fundações públicas.”*

*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;”*

4. A presente ADPF tem por objetivo requerer ao Supremo Tribunal Federal que confira *interpretação conforme à Constituição Federal* ao conjunto formado por esses dispositivos constitucionais estaduais, de modo que seja declarada a ilegitimidade constitucional da interpretação segundo a qual a Assembleia Legislativa pode realizar o julgamento das contas do Governador do Estado sem que o Tribunal de Contas tenha emitido parecer prévio. O pedido se

assemelha, por exemplo, ao formulado na ADPF 54, em que também se requeria a declaração de ilegitimidade constitucional de interpretação de preceito constante da legislação brasileira. Requeria-se que o STF realizasse a interpretação conforme dos artigos 124, 126 e 128, incisos I e II, do Código Penal de modo a declarar a inconstitucionalidade da interpretação que permitia a sua aplicação nos casos de anencefalia fetal.<sup>1</sup>

5. O pedido de *interpretação conforme* se justifica pelo fato de a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas recorrentemente julgar as contas do Governador do Estado, sem que tenham sido apreciadas previamente pelo Tribunal de Contas. Viola-se, com isso, o que a Constituição Federal dispõe sobre a matéria. Tendo em vista a recorrência da conduta inconstitucional da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, necessário que o Supremo Tribunal Federal estabeleça interpretação conforme que estabeleça parâmetro compatível com a Constituição da República.

6. Observe-se que é possível utilizar o instrumento da Ação Direta de Inconstitucionalidade para impugnar, com emprego da técnica da interpretação conforme, a aplicação ou a interpretação dos preceitos constitucionais estaduais.

---

<sup>1</sup> Cf. “ESTADO – LAICIDADE. O Brasil é uma república laica, surgindo absolutamente neutro quanto às religiões. Considerações. FETO ANENCÉFALO – INTERRUPÇÃO DA GRAVIDEZ – MULHER – LIBERDADE SEXUAL E REPRODUTIVA – SAÚDE – DIGNIDADE – AUTODETERMINAÇÃO – DIREITOS FUNDAMENTAIS – CRIME – INEXISTÊNCIA. Mostra-se inconstitucional interpretação de a interrupção da gravidez de feto anencéfalo ser conduta tipificada nos artigos 124, 126 e 128, incisos I e II, do Código Penal.” (ADPF 54, Relator Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/2012, DJe-080 30-04-2013). É bastante frequente o uso da interpretação conforme a Constituição pelo STF. O *leading case* na matéria é ainda anterior à Constituição de 1988. Na Representação de Inconstitucionalidade 1.417, relatada pelo Ministro Moreira Alves e julgada em 1987, a técnica foi empregada pela Corte. No acórdão se consignou: “O mesmo ocorre quando Corte dessa natureza (constitucional), aplicando a interpretação conforme à Constituição, declara constitucional uma lei com interpretação que a compatibiliza com a Carta Magna, pois, nessa hipótese, há uma modalidade de inconstitucionalidade parcial (a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto – Teilnichtigerklärung ohne Normtextreduzierung), o que implica dizer que o Tribunal Constitucional elimina – e atua, portanto, como legislador negativo – as interpretações por ela admitidas, mas inconciliáveis com a Constituição”. (Rep. 1.417, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 15/04/1988).

Porém, como se observará, na presente ADPF também é impugnado *ato concreto* que realiza a aplicação da referida interpretação: o Decreto Legislativo n. 460, por meio do qual a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas julgou as contas do Governo do Estado de 2014 sem que, antes, o Tribunal de Contas tenha emitido parecer. Esse ato, embora não possua natureza normativa, é prática reiterada naquele Estado, verificada, pelo menos, nos últimos 4 anos. A sua natureza concreta afasta o cabimento a Ação Direta de Inconstitucionalidade, sendo cabível a ADPF.

### 1.2.2 O DECRETO LEGISLATIVO N. 460, DE 15/06/2016

7. O Decreto Legislativo n. 460, de 15/06/2016, aprovou as contas do Governo do Estado de Alagoas relativas ao exercício de 2014. Contudo, essa aprovação se deu sem que antes o Tribunal de Contas do Estado tivesse se manifestado a respeito, em ofensa a diversos preceitos constitucionais:

*“DECRETO LEGISLATIVO Nº 460, DE 15 DE JUNHO DE 2016. DISPÕE SOBRE A APROVAÇÃO DAS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO RELATIVAS AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2014.*

*O PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA 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 2014.*

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

*SALA DAS SESSÕES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA ESTADUAL, em Maceió, 15 de junho de 2016.*

*Deputado LUIZ DANTAS Presidente”<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup> Publicado no Diário Oficial do Estado de Alagoas em 17/06/106.

8. A presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental também tem por objetivo requerer ao Supremo Tribunal Federal a declaração da inconstitucionalidade desse ato. Como ato do poder público, pode legitimamente figurar como objeto da presente ADPF. Apensar de não possuir natureza normativa, cuida-se da manifestação mais recente de prática institucionalizada naquele estado.

### **1.3. O CABIMENTO DA ADPF**

#### **1.3.1. PRECEITOS FUNDAMENTAIS VIOLADOS**

9. A interpretação dada pela Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas aos artigos 79, VII, 94, *caput*, e 97, I, da Constituição do Estado de Alagoas, bem como o Decreto Legislativo nº 460, de 15 junho de 2016, violam os seguintes preceitos constitucionais fundamentais:

a) Princípio do *controle externo das contas*, previsto nos arts. 70 e 71 da CF/88. A supressão da análise das contas do Executivo pelo Tribunal de Contas Estadual constitui grave afronta aos parâmetros constitucionalmente estabelecidos para a fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Estado. Viola-se, com isso, o princípio do controle externo das contas públicas. Para que se realize o controle externo de maneira séria e efetiva, é necessária a análise das contas do Governo pelo Tribunal de Contas. Do contrário, o julgamento das contas será simplesmente político: se o Governo possuir maioria na Assembleia, obterá a aprovação das contas; se não tiver, terá suas contas rejeitadas. Em

especial, viola-se o disposto no artigo 71, I, que exige expressamente a emissão prévia de parecer pelo Tribunal de Contas, antes de as contas serem julgadas pelo Parlamento;

b) O princípio da *prestação de contas da administração pública*, fixado no artigo 34, VII, da Constituição Federal. Trata-se de “princípio constitucional sensível”<sup>3</sup>, assim denominado por legitimar a intervenção da União nos estados membros. Se não há exame técnico das contas pelo Tribunal de Contas, não há prestação de contas efetiva. O que há é simples manifestação política da Assembleia Legislativa. Ao invés de servir ao ideal republicano de prestação de contas, a manifestação da Assembleia serve apenas a finalidades políticas que atendem à lógica nem sempre republicana das coalizões governamentais e da relação dinâmica e, às vezes, conflituosa, entre governo e oposição.

c) Princípios da *legalidade, moralidade, publicidade e eficiência* da administração pública, previstos todos no *caput* do art. 37 da CF/88. Ao desrespeitar o comando constitucional que determina a análise prévia das contas pelo Tribunal de Contas, a Assembleia Legislativa de Alagoas viola simultaneamente os princípios constitucionais que devem reger o funcionamento da administração pública. A função primordial do controle externo é justamente garantir que os princípios constitucionais da administração pública sejam respeitados. O controle externo, na verdade, é

---

<sup>3</sup> Sobre a noção de “princípios sensíveis”, cf.: MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967, com a emenda nº 1, de 1969*, t. II, 1970, p. 254; LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo Lewndowski. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: RT, 1994, p. 105 ss.

“garantia institucional”<sup>4</sup> dos princípios constitucionais da administração pública. Ao tornarem inefetiva a exigência constitucional de controle externo, os atos do poder público ora impugnados violam, até não mais poder, os princípios que lhe dão conteúdo e sentido. Sem o auxílio do Tribunal de Contas, por meio da emissão prévia de parecer, a simples manifestação da Assembleia não tem aptidão para proteger efetivamente a legalidade, moralidade, publicidade e eficiência dos milhares de atos administrativos reunidos nas contas prestadas pelo Governo;

d) *Princípio republicano*, positivado no artigo 1º da Constituição Federal. O princípio republicano não se esgota na instituição de uma forma de governo representativo e temporário, em oposição à monarquia. A ideia de República é mais ambiciosa: os governantes não gerem o que é seu, mas o que pertence a toda a coletividade: a “coisa pública” (*res publica*). O princípio republicano envolve múltiplas dimensões, revestidas de profundo significado ético, como a responsabilidade jurídico-política dos agentes públicos pelos seus atos: a atuação governantes pautada não por motivos particulares ou sentimentos pessoais, mas por “razões públicas”: a separação entre o espaço público e a esfera da vida privada. Certas práticas políticas e administrativas, infelizmente ainda muito frequentes em nosso país, são profundamente antirrepublicanas, como o

---

<sup>4</sup> Como esclarece o Ministro Gilmar Mendes, “As garantias institucionais resultam da percepção de que determinadas instituições (direito público) ou institutos (direito privado) desempenham papel de tão elevada importância na ordem jurídica que devem ter seu núcleo essencial (as suas características elementares) preservado da ação erosiva do legislador. O seu objeto é constituído de um complexo de normas jurídicas, de ordem pública e privada. A garantia da família (art. 2226) e da autonomia da universidade (art. 207) exemplificam essa categoria de normas entre nós.” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 192-193).

“patrimonialismo”, a corrupção, o nepotismo. A decisão da Assembleia Legislativa, proferida sem o parecer prévio do Tribunal de Contas, abre espaço para a perpetuação de práticas antirrepublicanas. Se o julgamento das contas é meramente político, a Assembleia, data vênua, pode convertê-lo em instrumento para perseguir governadores adversários ou para proteger governadores amigos. Sem a emissão de parecer prévio, o julgamento da Assembleia Legislativa tende a agravar as disfunções de coalizões governamentais que se formam no Brasil, motivadas, muitas vezes, mais por interesses particulares ou político-estratégicos que por afinidades programáticas.

e) Princípio da *separação de poderes*, previsto nos artigos 2º e 60, § 4º, III, da Constituição Federal. O controle das contas do Governo pelo Poder Legislativo é um importante elemento do sistema constitucional de freios e contrapesos. Tal sistema implica a interpenetração das funções estatais.<sup>5</sup> Não há, portanto, uma separação estanque entre os poderes, mas uma ampla e intrincada rede de implicações recíprocas, a qual tem como objetivo evitar o arbítrio, eventualmente decorrente de uma concentração excessiva do poder. O parecer prévio do Tribunal de Contas é essencial para garantir o equilíbrio e a harmonia entre os poderes. A Assembleia não deve decidir com base em razões simplesmente políticas, desconsiderando se houve ou não a prática de ilegalidades administrativas ou atos que violem a moralidade e a impessoalidade. A decisão da Assembleia

---

<sup>5</sup> MADISON, James. The federalist n. 47. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The federalist*. London: J. M. Dent & Sons; New York: E. P. Dutton & Co., 1898. p. 245 ss.

Legislativa, para que seja legítima, deve se apoiar no exame técnico das contas públicas realizado pelo Tribunal de Contas. Nada impede que a Assembleia Legislativa decida contrariamente ao que recomenda o parecer do Tribunal de Contas. Porém, o ônus argumentativo que recai sobre a Assembleia é maior. Se irregularidades foram cometidas e são reveladas no parecer do Tribunal de Contas, é oneroso para a Assembleia, sob o prisma político, desconsiderá-las. Por outro lado, se o Tribunal de Contas não identifica qualquer irregularidade, a Assembleia Legislativa deve apresentar fortes razões para rejeitar as contas. A exigência de emissão prévia de parecer é, portanto, absolutamente essencial para garantir a harmonia e o equilíbrio entre os poderes.

f) Princípio *democrático*, que exige que os cidadãos possam, além de escolher seus representantes, poder controlar a sua atuação e deliberar em público a respeito da gestão governamental. A democracia, hoje concebida como “democracia deliberativa”<sup>6</sup>, envolve a valorização da crítica pública livre. A ausência de parecer do Tribunal de Contas impede que a cidadania tenha acesso a informações vitais sobre o funcionamento da administração pública e sobre a gestão dos recursos públicos. Não permite que a administração se submeta a tão necessária crítica pública.

g) Princípio do *devido processo legal*, previsto no artigo 5º da Constituição Federal. De acordo com princípio, o estado deve atuar em conformidade com procedimentos

---

<sup>6</sup> Cf.: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006; MENDES, Conrado Hübner. *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

previamente estabelecidos na Constituição e nas leis. Trata-se de princípio aplicável não só ao processo judicial, mas também ao processo administrativo, como determina a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.<sup>7</sup> Na hipótese, pertinente também a aplicação do princípio do *devido processo legislativo*. O Decreto Legislativo é uma das espécies legislativas previstas no artigo 59, VI, da Constituição Federal. A sua edição deve se dar de acordo com as normas procedimentais previstas não no Regimento Interno da Assembleia Legislativa, mas na Constituição Federal. Na hipótese, foram violadas normas procedimentais previstas na Constituição Federal, justificando-se a intervenção judiciária, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.<sup>8</sup> O que se requer ao Supremo

---

<sup>7</sup> Cf., por exemplo: “*EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA. IMPOSSIBILIDADE DA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL (SÚMULA 280). OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO ANULAR OU REVOGAR SEUS ATOS. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. A jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a Administração Pública pode anular os seus próprios atos quando ilegais, conforme o disposto na Súmula 473 do Supremo Tribunal, desde que observado o devido processo legal, para desconstituir as situações jurídicas consolidadas que repercutem no âmbito dos interesses individuais dos administrados.*” (AI 730928 AgR, Relatora Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, julgado em 26/05/2009, DJe-121 01-07-2009).

<sup>8</sup> Cf., por exemplo, os seguintes precedentes: “1. Mandado de Segurança impetrado por Senadores, para que seja impedida a votação, em 2º turno, no Senado Federal, de proposta de Emenda Constitucional nº 7, que ‘visa a introduzir na Carta Magna o instituto da reeleição para os cargos de Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais’. 2. Alegação de que a tramitação do Projeto estaria viciada, desde a votação, em 1º e 2º turnos, na Casa de Origem (Câmara dos Deputados - P.E.C. nº 1, de 1995), já que dois Deputados teriam admitido o recebimento de vantagens indevidas, em troca do voto favorável; e três outros teriam sido cooptados, pela mesma forma. 3. Invocação do direito ao ‘devido processo legiferante’ e do princípio constitucional da moralidade.” (STF, MS 22864 MC-QO/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, J. 04.06.1997, DJ 16.11.2001); “O Supremo Tribunal Federal admite a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo.” (STF, MS 24667 AgR/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, J. 04.12.2003, DJ 23.04.2004).

Tribunal Federal é que se garanta a observância do devido processo constitucional de análise das contas públicas.

10. Esses são os preceitos constitucionais fundamentais violados pelos atos do poder público ora impugnados. Ao longo da presente inicial, será detalhada a forma como ocorre a violação desses preceitos, cuja apresentação preliminar tem lugar apenas para efeito de demonstração do cumprimento de um dos requisitos para o cabimento de ADPF: a violação de preceitos fundamentais.

11. Nem a Constituição Federal nem a Lei n. 9.882/99 definiram quais preceitos da Constituição são fundamentais para efeito de se definirem os parâmetros de controle que podem ser utilizados em ADPF. Nada obstante, há sólido consenso doutrinário e jurisprudencial no sentido de que, nessa categoria, figuram, pelo menos, os princípios constitucionais fundamentais (Título I da Constituição federal), os direitos fundamentais (Título II da Constituição Federal), os princípios constitucionais sensíveis, que legitimam a intervenção federal nos estados (artigo 34, VII) e as cláusulas pétreas (artigo 60, § 4º), todos da Constituição Federal<sup>9</sup>.

12. Os preceitos acima apontados, em sua grande maioria, se distribuem nessas categorias: os princípios republicano, democrático e da separação de poderes são princípios fundamentais; os princípios democrático e da separação dos poderes são ainda cláusulas pétreas; o princípio do devido processo legal é direito fundamental e cláusula pétrea; o princípio da prestação de contas pela administração estadual é princípio constitucional sensível, previsto no artigo 34, VII. Os princípios constitucionais da administração pública são preceitos fundamentais em decorrência da função estruturante que exercem no estado brasileiro, assim como o princípio do controle externo das contas públicas. São

---

<sup>9</sup> Cf. MENDES, Gilmar Ferreira Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, pp. 1267-1269; BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 562-563.

preceitos dotados de “fundamentalidade material”, ainda que não integrem o Título I ou o Título II da Constituição Federal.<sup>10</sup>

13. Ademais, tais preceitos que “densificam” os princípios fundamentais acima apontados. A legalidade da administração está intimamente relacionada à separação de poderes; a moralidade, a impessoalidade e a publicidade são os principais elementos do princípio republicano. O princípio do controle externo das contas públicas é garantia institucional dessa constelação de preceitos em cujo cerne está a ideia que o estado é do povo, não podendo ser objeto de apropriação privada. A violação de preceitos fundamentais por meio da inobservância de normas que lhes dão concretude e densidade é examinado no seguinte precedente:

*“(...) ADPF: Parâmetro de controle. Inegável qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, dentre outros), dos princípios protegidos por cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF) e dos “princípios sensíveis” (art. 34, VII). A lesão a preceito fundamental configurar-se-á, também, com ofensa a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a um desses princípios. Caso concreto: alegação de violação a uma regra constitucional – vedação a promotores e procuradores da República do exercício de “qualquer outra função pública, salvo uma de magistério” (art. 128, § 5º, II, “d”) –, reputada amparada nos preceitos fundamentais da independência dos poderes – art. 2º, art. 60, § 4º, III – e da independência funcional do Ministério Público – art. 127, § 1º.*

<sup>10</sup> A “fundamentalidade formal” decorre do fato de a Constituição positivar determinada norma como direito fundamental ou princípio fundamental. Já a “fundamentalidade material” se deriva do conteúdo da norma, seja ou não ela caracterizada pelo Texto Constitucional como fundamental. Sobre o tema, cf.: MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*, Tomo IV, 2. ed. Coimbra: Editora Coimbra, 1993. p. 7 ss.; CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998. p. 349; SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 80 ss. Em sua definição de direitos fundamentais, este último autor busca, inclusive, integrar os dois tipos de fundamentalidade, *in verbis*: “Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparadas, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo).” (*Ibid.*, p. 82).

*Configuração de potencial lesão a preceito fundamental. Ação admissível. 3. Subsidiariedade – art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99. (...)” (ADPF 388, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016, DJe-159 01-08-2016).*

14. No tocante a este último tipo – normas que dão concretude aos preceitos fundamentais – é especialmente relevante o disposto no art. 71 da Constituição Federal: “*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*”. Trata-se de preceito que é direta e literalmente violado pelos atos do poder público ora impugnados, sendo objeto de exame específico mais adiante.

15. Ressalte-se, ademais, que, embora o artigo 71, I, mencione expressamente o controle das contas do “Presidente da República”, o preceito também se aplica aos Governadores do Estado. Tal aplicação já seria decorrente do chamado “princípio da simetria”, tradicional na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Na hipótese, porém, a aplicação da norma também aos estados membros decorre de previsão constitucional expressa. De acordo com o artigo 75 da Constituição Federal, “*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.*” Tais normas são o que antiga jurisprudência da Corte costumava chamar de “princípios federais extensíveis”.<sup>11</sup> Nos seguintes precedentes, relativos aos tribunais de contas estaduais, se determinou a observância do modelo federal:

---

<sup>11</sup> Nesse sentido, ainda na vigência da Constituição anterior, cf.: “*Representação de inconstitucionalidade. Emenda à Constituição do Estado do Amazonas, dando nova redação ao artigo 118, que trata da auditoria do Tribunal de Contas do Estado. (...) Remuneração dos auditores do Tribunal de Contas vinculadas às vantagens da magistratura. Contrariedade a Princípio Federal Extensível, contido no artigo 98, caput da Constituição Federal. (...)” (Rp 1393, Relator Min. Carlos Madeira, Tribunal Pleno, julgado em 12/11/1987, DJ 12-02-1988).*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 307, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, ACRESCIDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 40, DE 19/12/2007. INDICAÇÃO DE CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS. DISPOSITIVO QUE AUTORIZA A LIVRE ESCOLHA PELO GOVERNADOR NA HIPÓTESE DE INEXISTÊNCIA DE AUDITORES OU MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL APTOS À NOMEAÇÃO. OFENSA AOS ARTIGOS 73, § 2º, E 75, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LIMINAR DEFERIDA. I - 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 Carta da República. Precedentes. II - Estabelecido no artigo 73, § 2º, da Carta Maior o modelo federal de proporção na escolha dos indicados às vagas para o Tribunal de Contas da União, ao Governador do Estado, em harmonia com o disposto no artigo 75, compete indicar três Conselheiros e à Assembleia Legislativa os outros quatro, uma vez que o parágrafo único do mencionado artigo fixa em sete o número de Conselheiros das Cortes de Contas estaduais. III - Em observância à simetria prescrita no caput do art. 75 da Carta Maior, entre os três indicados pelo Chefe do Poder Executivo estadual, dois, necessariamente e de forma alternada, devem integrar a carreira de Auditor do Tribunal de Contas ou ser membro do Ministério Público junto ao Tribunal. Súmula 653 do Supremo Tribunal Federal. IV - Medida cautelar deferida.”(ADI 4416 MC, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 06/10/2010, DJe-207 28-10-2010).*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES POR MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. SIMETRIA OBRIGATÓRIA COM O MODELO NACIONAL. 1. A Lei Complementar mato-grossense n. 11/1991 foi revogada pela Lei Complementar n. 269, que estabeleceu a organização do Tribunal de Contas daquele Estado. Prejuízo, neste ponto, da Ação. 2. O Ministério Público Especial, cujas atividades funcionais sejam restritas ao âmbito dos Tribunais de Contas, não se confunde nem integra o Ministério Público comum. 3. É obrigatória a adoção, pelos Estados, do modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público que perante ele atua. Aplicação do princípio da simetria. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "exercício privativo das funções do Ministério Público junto ao*

*Tribunal de Contas", constante do art. 106, inc. VIII, da Constituição do Mato Grosso e do art. 16, § 1º, inc. III, da Lei Complementar n. 27/1993 daquele mesmo Estado." (ADI 3307, Relator Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 02/02/2009, DJe-099 29-05-2009).*

*"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. TRIBUNAL DE CONTAS. NORMA LOCAL QUE OBRIGA O TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL A EXAMINAR PREVIAMENTE A VALIDADE DE CONTRATOS FIRMADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. REGRA DA SIMETRIA. INEXISTÊNCIA DE OBRIGAÇÃO SEMELHANTE IMPOSTA AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 1. Nos termos do art. 75 da Constituição, as normas relativas à organização e fiscalização do Tribunal de Contas da União se aplicam aos demais tribunais de contas. 2. O art. 71 da Constituição não insere na competência do TCU a aptidão para examinar, previamente, a validade de contratos administrativos celebrados pelo Poder Público. Atividade que se insere no acervo de competência da Função Executiva. 3. É inconstitucional norma local que estabeleça a competência do tribunal de contas para realizar exame prévio de validade de contratos firmados com o Poder Público. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente. Medida liminar confirmada." (ADI 916, Relator Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 02/02/2009, DJe-043 06-03-2009).*

*"Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Tocantins. Emenda Constitucional nº 16/2006, que criou a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário da Assembléia Legislativa, das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas (§ 5º do art. 33) e atribuiu à Assembléia Legislativa a competência para sustar não apenas os contratos, mas também as licitações e eventuais casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (art. 19, inciso XXVIII, e art. 33, inciso IX e § 1º). 3. A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Precedentes. 4. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88. Precedentes. 5.*

*Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo. Precedentes. 6. A Constituição Federal dispõe que apenas no caso de contratos o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional (art. 71, § 1º, CF/88). 7. As circunstâncias específicas do caso, assim como o curto período de vigência dos dispositivos constitucionais impugnados, justificam a concessão da liminar com eficácia ex tunc. 8. Medida cautelar deferida, por unanimidade de votos” (ADI 3715 MC, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 24/05/2006, DJ 25-08-2006).*

### **1.3.2. DECRETO LEGISLATIVO. ATO DE EFEITOS CONCRETOS. PRÁTICA REITERADA. INEXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO EFICAZ PARA SANAR A LESIVIDADE. REITERAÇÃO DA PRÁTICA PELO LEGISLATIVO DE ALAGOAS. CABIMENTO DA ADPF.**

16. Na presente hipótese, a lesão a preceitos fundamentais é perpetrada, concretamente, pela edição do Decreto Legislativo do Estado de Alagoas n. 460/2016, cujo único objeto é a aprovação das contas do Executivo Estadual relativas ao exercício financeiro de 2014. A edição de decreto legislativo que aprova as contas do Governo em determinado exercício é ato de efeitos concretos. Nada obstante, no caso, esse ato é ainda representativo de uma prática reiterada no âmbito do legislativo alagoano. Trata-se de ato que reproduz atos praticados em anos anteriores, nos quais as contas do Governador também foram julgadas sem que o Tribunal de Contas tivesse emitido parecer prévio (Decretos Legislativos Estaduais n° 441/2012, 453/2014 e 454/2014).

17. Aplica-se à hipótese o disposto no artigo 1º, *caput*, da Lei n. 9.882: “A argüição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”. Verifica-se na redação do preceito que não se exige que o ato possua natureza normativa, ao contrário do

que ocorre com a ADI. Exige-se apenas que se trate de “ato do poder público”. Ao aplicar esse preceito da Lei 9882, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem admitido a impugnação por meio de ADPF de atos concretos, sobretudo quando se trate de ato *representativo de prática reiterada* e desde que a controvérsia constitucional seja *relevante*. Foi o que ocorreu, por exemplo, nos precedentes que seguem:

*“(…) Caso concreto: alegação de violação a uma regra constitucional – vedação a promotores e procuradores da República do exercício de “qualquer outra função pública, salvo uma de magistério” (art. 128, § 5º, II, “d”) –, reputada amparada nos preceitos fundamentais da independência dos poderes – art. 2º, art. 60, § 4º, III – e da independência funcional do Ministério Público – art. 127, § 1º. Configuração de potencial lesão a preceito fundamental. Ação admissível. (...) Caso concreto: Institucionalização de prática aparentemente contrária à Constituição. Arguição contra a norma e a prática com base nela institucionalizada, além de atos concretos já praticados. Controle objetivo e subjetivo em uma mesma ação. Cabimento da ADPF. Precedentes. (...) Ação julgada procedente em parte, para estabelecer a interpretação de que membros do Ministério Público não podem ocupar cargos públicos, fora do âmbito da Instituição, salvo cargo de professor e funções de magistério, e declarar a inconstitucionalidade da Resolução 72/2011, do CNMP. Outrossim, determinada a exoneração dos ocupantes de cargos em desconformidade com a interpretação fixada, no prazo de até vinte dias após a publicação da ata deste julgamento.” (ADPF 388, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016, DJe-159 01-08-2016).*

*“ARGUIÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATO DO GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ CONSISTENTE NO NÃO REPASSE DE DUODÉCIMOS ORÇAMENTÁRIOS À DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. (...) Arguição por descumprimento de preceito fundamental julgada procedente, para fixar a seguinte tese: “É dever constitucional do Poder Executivo o repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88), da integralidade dos recursos orçamentários destinados a outros Poderes e órgãos*

*constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme previsão da respectiva Lei Orçamentária Anual.” (ADPF 339, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016, DJe-159 01-08-2016).*

*“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Medida cautelar. Referendo. Ato do Poder Executivo do Estado da Paraíba. Redução, no Projeto de Lei Orçamentária de 2014 encaminhado pelo Governador do Estado da Paraíba à Assembleia Legislativa, da proposta orçamentária da Defensoria Pública do Estado. Cabimento da ADPF. Mérito. Violação de preceito fundamental contido no art. 134, § 2º, da Constituição Federal. Autonomia administrativa e financeira das Defensorias Públicas estaduais. Medida cautelar confirmada. (...) 3. A arguição dirige-se contra ato do chefe do Poder Executivo estadual praticado no exercício da atribuição conferida constitucionalmente a esse agente político de reunir as propostas orçamentárias dos órgãos dotados de autonomia para consolidação e de encaminhá-las para a análise do Poder Legislativo. Não se cuida de controle preventivo de constitucionalidade de ato do Poder Legislativo, mas, sim, de controle repressivo de constitucionalidade de ato concreto do chefe do Poder Executivo. (...)” (ADPF 307 MC-Ref, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2013, DJe-060 27-03-2014).*

18. Ressalte-se, em primeiro lugar, que o ato concreto ora impugnado é alvo de *sistemática reiteração* pelo Poder Legislativo Alagoano. As mesmas violações a preceitos fundamentais ocorreram com a edição dos Decretos Legislativos Estaduais nº 441/2012, 453/2014 e 454/2014. Em tais decretos, a Assembleia Legislativa Alagoana aprovou as contas do Executivo Estadual relativas aos anos de 2010, 2011 e 2012 sem a prolação de parecer prévio pelo Tribunal de Contas.<sup>12</sup> Se a prática ora impugnada – que, por enquanto, só tem lugar no legislativo alagoano – persistir imune à reprovação judicial, a tendência é que se espalhe por outros estados da Federação, considerando, sobretudo, que o

---

<sup>12</sup> Tais decretos estão sofrendo questionamento perante esse. e. STF por meio da ADPF n. 366, de autoria da ATRICON e sob a relatoria do Exmo. Min. Gilmar Mendes.

contexto atual de crise fiscal é propício para a violação de leis orçamentárias e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

19. Quanto à *relevância* da questão discutida, cumpre destacar que se trata de questão do mais alto significado para a proteção da moralidade pública, da legalidade, da impessoalidade, do equilíbrio e da harmonia entre os poderes. A prática adotada pelo Legislativo Alagoano pode desestruturar os elementos centrais do controle das contas públicas tal como concebido pela Constituição Federal. Um julgamento que deve ser provido de grau razoável de tecnicidade tende a se converter em julgamento meramente político. As disfunções do presidencialismo de coalizão tendem a se agravar, se a sistemática adotada em Alagoas prevalece. Ao invés de ser instrumento de controle das contas públicas, provido de consistência técnica, jurídica e contábil, a decisão do Legislativo pode acabar se convertendo tão só em mais um instrumento de barganha na já disfuncional – data vênia – relação entre Executivo e Legislativo.

20. Ademais, atende-se também o requisito da *subsidiariedade* previsto no § 1º do artigo 4º da Lei n. 9.882: “*Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.*” Como determina a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o pressuposto é atendido sempre que inexistirem outros instrumentos, no âmbito do *controle abstrato* de constitucionalidade, aptos a sindicarem o equacionamento da questão constitucional suscitada. Na hipótese, não há. A jurisprudência do STF se consolidou no sentido de que não seria cabível ação direta de inconstitucionalidade para atacar atos do poder público de efeito concreto.<sup>13</sup> Se não é cabível a ADI, a ADPF é o único meio disponível no sistema jurídico para fulminar, com efetividade, essa prática inconstitucional, enfrentando o problema de modo global. Cumpre-se, portanto, o requisito da *subsidiariedade* na forma como vem sendo interpretado pelo Supremo Tribunal Federal:

---

<sup>13</sup> ADI 2.535 MC, Pleno, Relator Min. Sepúlveda Pertence, julg. 19/12/2001.

*“(…) 6. Cabimento de argüição de descumprimento de preceito fundamental para solver controvérsia sobre legitimidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anterior à Constituição (norma pré-constitucional). 7. Requisito de admissibilidade implícito relativo à relevância do interesse público presente no caso. (...). 12. Caracterizada controvérsia relevante sobre a legitimidade do Decreto Estadual nº 4.307/86, que aprovou o Regulamento de Pessoal do IDESP (Resolução do Conselho Administrativo nº 8/86), ambos anteriores à Constituição, em face de preceitos fundamentais da Constituição (art. 60, §4º, I, c/c art. 7º, inciso IV, in fine, da Constituição Federal) revela-se cabível a ADPF. 13. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. 14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva desta ação.” (STF. ADPF 33, Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julg. 07.12.2005, DJ 27-10-2006).*

### **1.3.3. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PEDIDOS DE INTERPRETAÇÃO CONFORME DE ATO NORMATIVO E DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE ATO CONCRETO**

21. A jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal já estabeleceu a possibilidade de que se reúnam, numa mesma ação direta, pedidos que seriam, em tese, aptos a figurar em ações de tipos distintos, como a ADI e a ADPF:

*(…) 1. A presente ação tem por objeto central analisar a compatibilidade do rito de impeachment de Presidente da República previsto na Lei nº 1.079/1950 com a Constituição de 1988. A ação é cabível, mesmo se considerarmos que requer, indiretamente, a declaração de inconstitucionalidade de norma posterior à Constituição e que pretende superar omissão parcial inconstitucional. Fungibilidade das ações diretas que se prestam a*

*viabilizar o controle de constitucionalidade abstrato e em tese. Atendimento ao requisito da subsidiariedade, tendo em vista que somente a apreciação cumulativa de tais pedidos é capaz de assegurar o amplo esclarecimento do rito do impeachment por parte do STF. (...)*<sup>14</sup>

22. O pedido de interpretação conforme a Constituição de normas estaduais posteriores à Constituição Federal de 1988 poderia figurar em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade. Porém, como antes consignado, a jurisprudência rejeita o emprego de ADIs para se impugnam atos concretos. Nesta oportunidade, optou-se por empregar a ADPF em função de a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal rejeitar também a cumulação de pedidos em ADI quando um deles envolver o exame da constitucionalidade de atos concretos, ao contrário do que ocorre no tocante às APDFs, em que essa cumulação é admitida. No precedente que se segue, o STF deixou de conhecer a ADI relativamente aos atos de efeitos concretos, para conhece-la, parcialmente, no que toca aos atos de natureza normativa:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 86/2014 DO ESTADO DO AMAPÁ. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP. ART. 103, IX, DA CRFB/88. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA CARACTERIZADA. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO QUANTO À IMPUGNAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS IMPUTADOS AO GOVERNADOR DO ESTADO. ATOS DE EFEITOS CONCRETOS E DESPROVIDOS DE CARÁTER NORMATIVO. AÇÃO CONHECIDA PARCIALMENTE. LEI DE ORGANIZAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ART. 24, XIII, DA CRFB/88. (...) 6. A ação direta de inconstitucionalidade apenas*

<sup>14</sup> STF, ADPF n. 378 MC, Relator Min. Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015, DJe-043 08-03-2016.

*é admissível quando proposta contra lei ou ato normativo federal ou estadual, não sendo possível seu ajuizamento contra ato administrativo de efeito concreto e desprovido, portanto, de caráter normativo, generalidade e abstração, tal como o que nomeia individualmente defensores ad hoc. (...) 8. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada parcialmente procedente.” (ADI 5286, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016, DJe-159 01-08-2016).*

23. Nesta ADPF, optou-se por impugnar simultaneamente atos normativos e concretos por se entender que, por meio de sua apreciação conjunta, o Supremo Tribunal Federal pode dar solução global para o problema jurídico suscitado, solvendo “*a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata*”. Todavia, caso não se conheça do pedido de declaração de inconstitucionalidade do Decreto Legislativo n. 460, de 15/06/2016, apenas do pedido de interpretação conforme das normas constitucionais estaduais –m o que ora se admite apenas por eventualidade –, roga-se que seja recebida a presente ação como ADI. É o que se requer com fundamento no *princípio da fungibilidade*. Evocam-se, a propósito, os seguintes precedentes do STF:

*(...) 2. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impropriedade da ação. Conversão em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF. Admissibilidade. Satisfação de todos os requisitos exigidos à sua propositura. Pedido conhecido, em parte, como tal. Aplicação do princípio da fungibilidade. Precedente. É lícito conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela. 3. (...).<sup>15</sup>*

<sup>15</sup> STF, ADI 4163, Relator Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 29/02/2012, DJe-040 01-03-2013. No mesmo sentido: STF, ADI 4180 MC-REF, Relator Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2010, DJe-159 27-08-2010.

*Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI n.º 875/DF, ADI n.º 1.987/DF, ADI n.º 2.727/DF e ADI n.º 3.243/DF). Fungibilidade entre as ações diretas de inconstitucionalidade por ação e por omissão. Fundo de Participação dos Estados - FPE (art. 161, inciso II, da Constituição). Lei Complementar n.º 62/1989. Omissão inconstitucional de caráter parcial. Descumprimento do mandamento constitucional constante do art. 161, II, da Constituição, segundo o qual lei complementar deve estabelecer os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados, com a finalidade de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos. (...).<sup>16</sup>*

#### **1.4. LEGITIMIDADE E NECESSIDADE DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. NÃO APLICAÇÃO DO PARÂMETRO DA INSINDICABILIDADE DAS QUESTÕES *INTERNA CORPORIS*.**

24. É inaplicável à hipótese o antigo parâmetro de autocontenção judiciária segundo a qual descabe ao Supremo Tribunal Federal intervir nas chamadas “questões *interna corporis*” ao Parlamento. O processo de análise das contas do Executivo não é questão *interna corporis*. Pelo contrário. Concerne à relação entre os poderes, e o respectivo procedimento tem seus fundamentos estabelecidos no próprio texto constitucional. A decisão que seja tomada pelo Legislativo produzirá enorme impacto no Executivo, o que não pode ocorrer fora dos limites constitucionais.

25. Ainda que se tratasse de ato legislativo, não atinente à relação entre Executivo e Legislativo, não se trataria de questão *interna corporis*. Quando as regras procedimentais estão fixadas no texto constitucional, não há dúvida de que cabe ao STF lhes prover a proteção devida. É o que determina a jurisprudência da

---

<sup>16</sup> STF, ADI 875, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2010, DJe-076 30-04-2010.

Corte. Nessas hipóteses, a proteção judiciária se justifica para a garantia do “devido processo legislativo”. Se a norma procedimental estiver prevista no regimento interno da casa legislativa, a questão é *interna corporis*. Se, porém, tiver sede constitucional, legitima-se a intervenção judiciária.<sup>17</sup> É exatamente o que ocorre neste caso: para além de se tratar de controvérsia envolvendo a relação entre os poderes, a norma procedimental inobservada consta do artigo 71, I, da Constituição Federal, inexistindo qualquer razão para que o STF deixe de intervir: o caso demanda decisão da Corte que reestabeleça no controle das contas públicas alagoano a plena incidência do texto constitucional.

---

<sup>17</sup> Cf., por exemplo: “*EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI Nº 15.215/2010 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. DISPOSITIVO INCLUÍDO POR EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REMUNERAÇÃO. AUMENTO DA DESPESA PREVISTA. VEDAÇÃO. MATÉRIA ESTRANHA AO OBJETO ORIGINAL DA MEDIDA PROVISÓRIA SUBMETIDA À CONVERSÃO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. ARTS. 2º, 61, § 1º, II, “A” E “C”, 62 E 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. 1. Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República, bem como quando desprovidas de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva. Precedentes. 2. Inconstitucionalidade formal do art. 3º da Lei nº 15.215/2010 do Estado de Santa Catarina, por vício de iniciativa. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 4433, Relator Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2015, DJe-198 02-10-2015).*

- PARTE II -

**INOBSERVÂNCIA DO PROCEDIMENTO FIXADO NA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA A ANÁLISE DE CONTAS  
PÚBLICAS. VIOLAÇÃO DOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS.**

**II.1. A VIOLAÇÃO DE PRECEITOS CONSTITUCIONAIS  
FUNDAMENTAIS**

26. Os atos do poder público ora impugnados violam gravemente o preceito fundamental do *devido processo legal*, em especial por meio da inobservância do disposto nos artigos 70, *caput*, e 71, I, ambos da Constituição Federal. Tais dispositivos atribuem ao Tribunal de Contas a competência para realizar análise prévia das contas do Presidente da República e, em decorrência do artigo 75, do Governador do Estado:

*Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*  
(...)

*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;*

27. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Governo do Estado de Alagoas, a cargo do Tribunal de Contas do Estado, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, é princípio de observância obrigatória pelo Poder Legislativo local, conforme dispõe o art. 75, *caput*, da Lei Maior: “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.”*

28. Ocorre que o Decreto Legislativo atacado por meio desta ADPF aprovou as contas do Governo do Estado de Alagoas relativas ao exercício fiscal de 2014, sem que antes o Tribunal de Contas do Estado tivesse se manifestado, ignorando o disposto nos arts. 71, I, e 75, *caput*, da Constituição Federal.

29. A atuação da Corte de Contas visa à preservação dos *princípios constitucionais da administração pública*, fixados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. Sem a manifestação prévia do Tribunal de Contas, dotada de tecnicidade, o julgamento das contas do Governador pela Assembleia Legislativa tende a se pautar por critérios estritamente políticos. Esse arranjo institucional, imposto pela prática em vigor no Legislativo Alagoano, é antagônico ao projetado pela Constituição Federal de 1988 por não prover proteção adequada aos princípios constitucionais que regem a administração pública.

30. A *ratio* da manifestação prévia do Tribunal de Contas é justamente garantir a obrigatória análise externa da gestão administrativa, pautada por critérios técnicos. Os representantes do povo, devidamente munidos de informações detalhadas, poderão então deliberar a respeito do emprego dos recursos e bens pelo Ente Federativo em determinado exercício fiscal. Como leciona José Afonso da Silva: “o controle externo há de ser primordialmente de natureza técnica ou numérico-legal”.<sup>18</sup> O controle exercido pelos Tribunais de Conta supre a falta da especialização técnica dos integrantes do Poder Legislativo quanto à contabilidade pública. Não há efetivo julgamento das contas prestadas pelo Governo ao Legislativo se os deputados não dispõem da peça técnica necessária à formação de uma convicção embasada acerca da legalidade, legitimidade e economicidade dos dispêndios praticados. O julgamento seria

---

<sup>18</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 765.

simplesmente político, e não foi dessa forma que a Constituição Federal o concebeu.

31. A dispensa de parecer prévio pelo Legislativo Alagoano implica ainda violação ao próprio *princípio da separação dos poderes*, estabelecido no artigo 2º da Constituição Federal. A Constituição Federal conforma um complexo sistema de *checks and balances*, que implica controle recíproco entre os poderes. A ausência de parecer prévio do Tribunal de Contas, elaborado de acordo com critérios técnicos, permite que o Legislativo intervenha no Executivo considerando razões de mera conveniência política. Por um lado, legislaturas identificadas politicamente com o Governador tendem a realizar um controle leniente, deixando de reprovar contas, nada obstante as ilegalidades e imoralidades que possam conter. Por outro lado, legislaturas em que a oposição ao Governador predomine tendem a se utilizar do controle das contas como veículo para a manifestação de suas hostilidades. Sem o parecer prévio do Tribunal de Contas, o controle das contas pelo Legislativo viola seriamente o princípio da separação dos poderes.

32. No caso dos municípios, a Constituição Federal agrega um novo elemento para garantir a tecnicidade do julgamento: o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas só pode ser superado por uma maioria de 2/3 dos membros da Câmara Municipal, o que evidencia a preocupação com juízos meramente políticos (artigo 31, § 2º). A maioria qualificada de 2/3, como instrumento de que se vale a Constituição para conferir maior tecnicidade ao julgamento, justifica-se pela circunstância de as Câmaras Municipais serem, presumivelmente, menos aptas a julgamentos técnicos que o Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas. No tocante à União e aos estados, a tecnicidade será garantida apenas pela exigência da emissão prévia de parecer pelo Tribunal de Contas: este, porém, é indispensável.

33. Para além de prover a necessária tecnicidade ao julgamento das contas pelo Legislativo, a análise prévia pelo Tribunal de Contas tem também o condão de atribuir maior *transparência* e *publicidade* aos critérios a serem

utilizados no julgamento. O destinatário final da atuação do órgão responsável pelo controle externo das contas públicas é o próprio administrado, o cidadão, que é titular do direito à informação, decorrente dos princípios da transparência e da publicidade. O Tribunal de Contas, por intermédio do parecer prévio, promoverá a análise das informações relativas à forma como os recursos públicos são empregados e dará publicidade a sua análise, incrementando significativamente o controle público da Administração.

34. A análise técnica, indispensável ao aperfeiçoamento do controle da Administração Pública, serve também ao exame, pela sociedade, da atuação dos próprios Deputados Estaduais. A sociedade pode questioná-los acerca da forma como julgam as contas governamentais. A análise técnica pelo órgão de contas funciona como meio de incremento da *accountability*<sup>19</sup> também da atuação legislativa, dando ao administrado parâmetros de fiscalização da atuação parlamentar no julgamento das contas do Executivo.

35. A ausência de um exame técnico e público das contas do Governo viola, nesse sentido, o próprio *princípio democrático*, fixado no artigo 1º, *caput* e parágrafo único da Constituição Federal. Hoje se sabe que a democracia não mais se restringe à prerrogativa popular de eleger representantes: assim concebida, pode ser amesquinhada e manipulada. A democracia envolve, além da escolha de representantes, também a possibilidade de se deliberar publicamente sobre as questões a serem decididas. Essa é a dimensão central da chamada “democracia deliberativa”.<sup>20</sup> A troca de argumentos e contra-argumentos racionaliza e legitima a gestão da *res pública*. Mas, para que a deliberação leve a cabo as suas funções de legitimação e racionalização, ela deve se dar com abertura e transparência. A

---

<sup>19</sup> Gutmann e Thompson lembram que “o princípio deliberativo da *accountability* requer que os representantes façam mais que tentar ganhar eleições e respeitar direitos constitucionais. Em uma democracia deliberativa os representantes devem justificar suas ações em termos morais”. (*Democracy and disagreement*. Cambridge, Mass.; London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1996. p. 129).

<sup>20</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

exigência de emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas institucionaliza condições para que as contas públicas possam se expor ao exame crítico da publicidade, e também para que a cidadania possa controlar a própria atuação dos parlamentares, quanto aos critérios utilizados no julgamento das contas.

36. O próprio Administrador submetido ao julgamento das contas tem o direito de receber análise técnica de suas contas, sendo a participação obrigatória do Tribunal de Contas mecanismo de proteção ante eventuais arbitrariedades perpetradas por um Legislativo que lhe seja hostil. No tocante a esse aspecto, o *princípio do devido processo legal*, também aplicável à esfera do processo administrativo, exhibe, inclusive, dimensão subjetiva, de verdadeiro *direito individual*, tal como positivado no artigo 5º, LIV, da Constituição Federal. Sem a análise prévia do Tribunal de Contas, o Governador passa a depender exclusivamente de sua habilidade política para construir coalizões majoritárias. Fica, portanto, absolutamente desprotegido.

37. Sem a análise prévia do Tribunal de Contas, aumentam muito as chances de que governadores probos tenham suas contas rejeitada, e de que ímprobos tenham suas contas aprovadas. Esta não será a regra, claro. Mas é inegável que o sistema se torna excessivamente aberto para essas exceções. Adotado o procedimento correto, estabelecido na Constituição Federal, as convicções dos deputados estaduais até podem ser divergentes das conclusões constantes do parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas, e as convicções dos deputados prevalecerão ao final do procedimento. Porém, um parecer prévio recomendando a rejeição das contas do Governo aumenta o ânus argumentativo da Assembleia legislativa que pretender aprová-las. O mesmo se diga do parecer pela aprovação: a Assembleia deverá apresentar razões consistentes para rejeitá-las. A exigência de parecer prévio reduz o espaço para o arbítrio e eleva a qualidade da deliberação parlamentar.

38. De acordo com o art. 70 da Carta de 1988, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos gastos públicos terá como

parâmetros a legalidade, a legitimidade e a economicidade na gestão do patrimônio público. A análise das contas públicas é instituto de magnitude constitucional cujo propósito é garantir a observância dos *princípios constitucionais fixados no artigo 37, caput*, da Constituição Federal, bem como do próprio *princípio republicano*, estabelecido no artigo 1º da Constituição Federal. O Tribunal de Contas deve zelar para que o estado seja efetivamente tratado como “coisa pública”, não podendo ser objeto de apropriação privada.

39. O controle prévio pelo Tribunal de Contas também serve para se verificar a compatibilidade das despesas públicas com as leis orçamentárias. No contexto atual, em que o tema da “responsabilidade fiscal” assume especial relevância, permitir que as Assembleias Legislativas examinem as contas públicas sem prévia análise pelo Tribunal de Contas é abrir espaço para o agravamento da crise fiscal que atinge diversos estados brasileiros. Do subsistema constitucional das finanças públicas, estabelecido no artigo 163 e seguintes, resulta o *princípio da responsabilidade fiscal*, que proscree uma gestão irresponsável dos recursos públicos, violando-se os limites de gasto fixados nas leis orçamentárias. Ressalte-se que a observância das leis orçamentárias é tão importante para o sistema constitucional brasileiro que o seu descumprimento chega a legitimar o *impeachment* do Presidente da República, como prescreve o artigo 85, VI, da Constituição Federal.

40. A importância que a Constituição Federal de 1988 confere à prestação de contas também se verifica pela circunstância de a sua ausência justificar a *intervenção da União nos Estados*, nos termos do artigo 34, VII, da Constituição Federal. Se não há prestação de contas, o Estado membro tem sua autonomia federativa – que é o elemento central do princípio federativo – relativizada. A aprovação das contas pelo Legislativo sem o prévio exame técnico pelo Tribunal de Contas corresponde à ausência de efetiva prestação de contas. Cuida-se de arranjo institucional que, além de incompatível com o texto expresso da Constituição Federal (art. 71, I), é totalmente desprovido de aptidão para produzir resultado compatível com a finalidade que lhe é subjacente: o julgamento

técnico e público das contas governamentais. O ordenamento constitucional brasileiro prevê que o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo é ato complexo, que se aperfeiçoa somente com o obrigatório esgotamento de atribuições de cada instituição envolvida. Somente após o encaminhamento do parecer pelo TCE à Assembleia, esta pode exercer a sua competência de julgar as contas. Não se trata de etapa dispensável do procedimento de análise de contas, mas de fase *sine qua non*.

41. Ao proceder à aprovação das contas do Executivo Alagoano sem a prévia manifestação da Corte Estadual de Contas, o Decreto Legislativo ora impugnado viola gravemente todos esses preceitos constitucionais fundamentais. Pior, a interpretação que lhe dá fundamento, também impugnada na presente ADPF, tende a generalizar uma prática nociva aos princípios constitucionais da administração pública, em especial à moralidade administrativa, e representa risco sério e imediato para a observância do princípio da responsabilidade fiscal. A Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, ao agir de tal forma, esvazia, data vênua, de forma temerária as funções institucionais dos tribunais de contas, as quais se inserem no sistema de freios e contrapesos concebido pela Constituição Federal.

## **2.2. A ANÁLISE PRÉVIA DAS CONTAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS NA JURISPRUDÊNCIA DO STF**

42. A jurisprudência deste e. STF sobre o controle externo a cargo dos Tribunais de Contas é enfática no sentido de afirmar a necessidade de os estados observarem o modelo federal, concebido pela Constituição da República. Da mesma forma que as contas do Presidente da República só podem ser julgadas, pelo Congresso Nacional, após o Tribunal de Contas da União emitir parecer, as contas dos governadores dos Estados também só podem ser julgadas, pelas Assembleias Legislativas, depois de os Tribunais de Contas estaduais emitirem

seus pareceres. Para além dos precedentes já citados (§ 15, acima), confirmam-se, quanto à observância do modelo federal, também os que se seguem:

*“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.”<sup>21</sup>*

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Espírito Santo. Alteração da redação de parte dos dispositivos impugnados, eliminando-se as expressões objeto do pedido. Parcial prejudicialidade da ação. Previsão de julgamento das contas anuais do presidente da câmara municipal pela respectiva casa legislativa. Ofensa ao modelo constitucional. Agressão aos arts. 31, § 2º; 71, I e II; e 75 da Lei Fundamental. Conhecimento parcial da ação, a qual, nessa parte, é julgada procedente. I. Prejudicialidade parcial da ação, em virtude de alteração substancial da redação dos incisos I e II do art. 71 da*

---

<sup>21</sup> ADI 849, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 11/02/1999, DJ 23-04-1999.

*Constituição do Estado do Espírito Santo, a qual resultou na eliminação das expressões impugnadas. 2. A Constituição Federal foi assente em definir o papel específico do legislativo municipal para julgar, após parecer prévio do tribunal de contas, as contas anuais elaboradas pelo chefe do poder executivo local, sem abrir margem para a ampliação para outros agentes ou órgãos públicos. O art. 29, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, ao alargar a competência de controle externo exercida pelas câmaras municipais para alcançar, além do prefeito, o presidente da câmara municipal, alterou o modelo previsto na Constituição Federal. 3. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente.”<sup>22</sup>*

*“DIREITO CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO: COMPETÊNCIAS RESERVADAS. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE TEXTOS DE LEI COMPLEMENTAR E DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 49, IX, 71, I E II, 73, "CAPUT" E 96, C/C ARTIGO 75 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. (...) 2. A Emenda Constitucional nº 2, de 10.06.1994, deu nova redação ao inciso III e acrescentou o inciso IV ao art. 33 da Constituição do Estado de Rondônia, nestes termos: "Art. 33 - É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa: III - julgar as contas do Tribunal de Contas do Estado, do Tribunal de Justiça e do Ministério Público; IV - julgar as contas do Poder Legislativo apresentadas obrigatoriamente pela Mesa;" 3. A mesma E.C. 2/94 acrescentou parágrafo único e o inciso I ao art. 49 da Constituição Estadual deste teor: "Parágrafo Único - Compete ao Tribunal de Contas do Estado: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelo Presidente da Assembleia Legislativa mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento". 4. Tais normas e expressões atribuíram à Assembleia Legislativa do Estado de Roraima competências que a Constituição conferiu, no plano federal, ao Tribunal de Contas da União e, no plano estadual, ao Tribunal de Contas da unidade da Federação, entre elas a de julgar as contas do Tribunal de Contas, do Tribunal de Justiça, do Ministério Público, e do Poder Legislativo do Estado (artigos 71, II, 75 e 25 da Constituição Federal). 5. Precedentes. 6. Ação Direta julgada procedente, pelo S.T.F., declarando a*

<sup>22</sup> ADI 1964, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 04/09/2014, DJe-197 09-10-2014.

*inconstitucionalidade dos incisos III e IV do art. 33, bem como da expressão "e pelo Presidente da Assembleia Legislativa", constante do inciso I do parágrafo único do art. 49, todos da Constituição do Estado de Roraima, com a redação dada pela E.C. nº 2, de 10.06.1994.”<sup>23</sup>*

*“Agravo regimental em reclamação. 2. Prefeito de Pacujá/CE. 3. Cabe ao Tribunal de Contas a apreciação, mediante parecer prévio, das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. A competência para julgá-las fica a cargo do Poder Legislativo. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento”<sup>24</sup>*

43. A pretensão do Legislativo Alagoano em julgar as contas do Governador do Estado sem o Parecer Prévio do Tribunal de Contas Estadual suprime competência originária deste órgão, ignorando preceito expresso da Constituição Federal. Recentemente, este colendo Supremo Tribunal Federal decidiu na ADI 3077/SE, julgada em 16 de novembro de 2016<sup>25</sup>, pela inconstitucionalidade da aprovação das contas do Poder Executivo do Estado de Sergipe pela Assembleia Legislativa sem parecer prévio do Tribunal de Contas Estadual.

44. Há, ainda, precedente relativo ao controle realizado pelas Câmaras de Vereadores. O Supremo Tribunal Federal julgou incompatível com a Constituição norma que admitia o julgamento das contas do Prefeito pela Câmara Municipal antes de o Tribunal de Contas ter exarado parecer.

*“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Parágrafo 3º do art. 113 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que permite que as contas do município sejam julgadas sem parecer prévio do Tribunal de Contas caso este não emita parecer até o último dia do exercício*

<sup>23</sup> ADI 1140, Relator Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2003, DJ 26-09-2003.

<sup>24</sup> Rcl 14310 AgR, Relator Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 24/03/2015, DJe-077 27-04-2015.

<sup>25</sup> Acórdão ainda não publicado. Notícia sobre o julgamento disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=329647>.

*financeiro. 3. Violação ao art. 31 e seus parágrafos da Constituição Federal. 4. Inobservância do sistema de controle de contas previsto na Constituição Federal. 5. Procedência da ação.”* (ADI 261, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 14/11/2002, DJ 28-02-2003).

**- PARTE III -  
PEDIDO LIMINAR**

45. A concessão de medida liminar é necessária a fim (a) de se dar aos artigos 79, VII, 94, *caput*, e 97, I, da Constituição do Estado de Alagoas, desde já, interpretação conforme à CF/88 para se estabelecer a obrigatoriedade de emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas no procedimento de análise das contas do Governador do Estado, determinando-se à Assembleia Legislativa que deixe de julgar novas contas sem que, antes, seja emitido o referido parecer; (b) de se suspender, desde logo, a eficácia do Decreto Legislativo nº 460, de 15 junho de 2016.

46. O requisito do *fumus boni iuris* decorre de todos os argumentos antes expostos. O juízo quando à “*probabilidade do direito*” se assenta ainda na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que é explícito em sua determinação de que estados também adotem o modelo federal quanto ao sistema de controle das contas públicas. A prática adotada pela Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas é frontalmente contrária a princípios providos de grande fundamentalidade e ao texto expresso da Constituição (artigo 71, I). Trata-se do que o Ministro Sepúlveda Pertence costumava chamar de “inconstitucionalidade chapada”.<sup>26</sup>

47. A emissão de parecer prévio é, ademais, a prática absolutamente predominante nos estados brasileiros, não havendo notícia de outro Estado da

---

<sup>26</sup> ADI 1802 MC, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 27/08/1998, DJ 13-02-2004.

Federação em que, hoje, se aprovem as contas governamentais sem a emissão de parecer prévio pelo TCE. O mesmo se diga para o plano federal. As contas do Presidente do República não são julgadas sem que haja a emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas da União. A interpretação das normas constitucionais é unívoca. Há precedente específico do Tribunal Pleno deste colendo Supremo Tribunal Federal, proferido na ADI 3077/SE, julgada em 16 de novembro de 2016<sup>27</sup>, pela inconstitucionalidade da aprovação das contas do Poder executivo do Estado de Sergipe sem parecer prévio do Tribunal de Contas Estadual.

48. O *periculum in mora* também se verifica. A concessão da liminar se justifica para que a prática inconstitucional não se repita no próximo processo de deliberação sobre as contas do Governador do Estado de Alagoas. As contas costumam ser apreciadas no primeiro semestre do ano. O Decreto Legislativo n° 460, ora impugnado, data de 15 junho de 2016. Há, portanto, *perigo* iminente de *dano*. Se esta ADPF não for julgada no final de 2016 ou nos primeiros meses de 2017, a tendência é que o Estado de Alagoas reproduza a prática que adotou nos últimos anos. Necessária, portanto, a concessão da liminar.

49. A concessão da liminar é necessária ainda para evitar que outros estados sigam o mal exemplo do Estado de Alagoas. Esse risco se agrava no atual contexto de crise econômica e fiscal. Muitos governos estão em dificuldades fiscais e podem violar as normas orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal, agravando ainda mais os já dramáticos problemas nacionais. A ausência de parecer técnico do Tribunal de Contas tende a fazer com que as violações não cheguem efetivamente à apreciação do público e dos parlamentares comprometidos com o julgamento técnico e sério das contas do governo. No momento de crise fiscal, torna-se efetivamente sedutor o recurso fácil à ilegalidade no procedimento de julgamento das contas governamentais. Se o Estado de Alagoas persevera na

---

<sup>27</sup> Acórdão ainda não publicado. Notícia sobre o julgamento disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=329647>.

prática inconstitucional, sem que o Supremo Tribunal Federal a interrompa de pronto, há risco efetivo e iminente de que se por outros estados.

50. Observe-se que não haverá qualquer prejuízo para o Estado de Alagoas se a medida liminar for concedida. O único efeito prático é as contas serem julgadas contando com parecer prévio do TCE. Qual prejuízo poderia decorrer da adoção desse procedimento? Nenhum. A Assembleia Legislativa continuará a poder julgar as contas da forma que entender adequada. O provimento jurisdicional não retirará qualquer competência da Assembleia Legislativa. Sobre a Assembleia Legislativa o único ônus que pode decorrer do provimento ora pleiteado é de natureza político-argumentativa. Se o parecer do Tribunal de Contas apontar irregularidades nas contas governamentais, e a Assembleia decidir desconsiderá-lo, deverá justificar sua decisão diante de uma cidadania informada e de uma imprensa apta a dar publicidade às irregularidades que sejam apontadas.

51. Dada a evidência que caracteriza as inconstitucionalidades ora apresentadas – como antes mencionado, a hipótese é de “inconstitucionalidade chapada” –, justifica-se não apenas a pronta realização de interpretação conforme, para se evitar a repetição futura da referida prática; justifica-se também a suspensão liminar do Decreto Legislativo nº 460. Quanto a esse pedido, não há tampouco qualquer irreversibilidade no provimento. A Assembleia Legislativa poderá editar novo Decreto revogando o anterior, suspenso, e aprovando novamente as contas do Governador do Estado. Para tanto, terá apenas que se manifestar depois de o Tribunal de Contas ter emitido seu parecer, como determina a Constituição Federal.

52. Assim, requer-se a este e. STF que defira medida liminar dando aos artigos 79, VII, 94, *caput*, e 97, I, da Constituição do Estado de Alagoas interpretação conforme à Constituição Federal de 1988 para declarar a obrigatoriedade da emissão de parecer prévio no procedimento de análise de constas prestadas pelo Governador do Estado; e suspenda, liminarmente, até o do final julgamento da presente ADPF, o Decreto Legislativo n. 460/2016, de lavra

**- PARTE IV -**  
**PEDIDOS**

53. Por todo o exposto, requer a ATRICON que:
- a) seja recebida e julgada procedente a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental;
  - b) subsidiariamente, caso a Corte entenda não ser cabível a ADPF, receba a presente como Ação Direta de Inconstitucionalidade;
  - c) seja notificada a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, por intermédio de seu Presidente, o Exmo. Deputado Estadual Luiz Dantas Lima, para que, como responsável pela elaboração dos atos impugnados, manifeste-se;
  - d) seja notificado do Exmo. Sr. Procurador Geral da República para que emita o seu Parecer;
  - e) seja concedida medida cautelar determinando:
    - e.1) a suspensão imediata da eficácia do Decreto Legislativo do Estado de Alagoas n. 460, de 15 de julho de 2016, que aprovou as contas do Governo do Estado de Alagoas referentes ao exercício de 2014 sem parecer prévio do Tribunal de Contas Estadual; e
    - e.2) que seja dada aos artigos 79, VII, 94, *caput*, e 97, I, da Constituição do Estado de Alagoas, desde já, interpretação conforme à Constituição Federal de 1988 para estabelecer a

obrigatoriedade de emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas no procedimento de análise das contas do Governo;

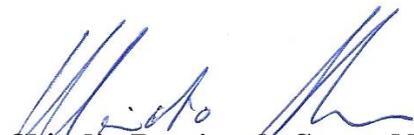
f) seja, ao final, proferida por este e. STF decisão confirmando os efeitos da medida liminar pleiteada, para que seja:

f.1) declarada a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo do Estado de Alagoas n. 460, de 15 de julho de 2016;

f.2) dada aos artigos 79, VII, 94, *caput*, e 97, I, da Constituição do Estado de Alagoas interpretação conforme à Constituição Federal, de modo a declarar inconstitucional a interpretação segundo a qual a Assembleia Legislativa pode julgar as contas prestadas pelo Governador do Estado sem a emissão prévia de parecer pelo TCE-AL.

Nesses termos, pedem deferimento.

Brasília, 12 de novembro de 2016.

  
**Cláudio Pereira de Souza Neto**  
OAB/RJ nº 96.073

  
**Beatriz Veríssimo de Sena**  
OAB/DF nº 15.777

  
**Guilherme Chamum Aguiar**  
OAB/DF nº 51.143

**- PARTE VI -  
LISTA DE DOCUMENTOS**

- 1. Estatuto Social, CNPJ e Ata de Eleição da ATRICON**
- 2. Instrumento de Procuração**
- 3. Decreto Legislativo do Estado de Alagoas n. 460, de 15 de julho de 2016.**
- 4. Constituição do Estado de Alagoas**