

## Voto

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):** 1. Insurge-se a autora contra normas resultantes de Emendas à Constituição do Estado do Rio Grande do Norte que inovaram na disciplina dos procedimentos administrativos instaurados perante o Tribunal de Contas estadual para (a) estabelecerem parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade a serem observados nos julgamentos da Corte de Contas e (b) conferirem à Assembleia Legislativa estadual o poder de sustar as decisões liminares proferidas pelo Tribunal de Contas estadual.

### Legitimação ativa

2 . Reconheço a legitimidade ativa *ad causam* da ATRICON, forte nos arts. 103, IX, da Constituição da República e 2º, IX, da Lei 9.868/1999. Trata-se, a autora, de entidade de classe representativa, em âmbito nacional, dos interesses dos membros dos Tribunais de Contas. Assim já decidiu esta Suprema Corte em diversos julgamentos ( **ADI 1.994** , Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 08.9.2006; **ADI 2.596** , Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 02.5.2003; **ADI 4.418** , Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 22.02.2011; **ADI 2361** , Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 23.10.2014), dos quais destaco os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ATRICON. LEGITIMIDADE *AD CAUSAM* . PERTINÊNCIA TEMÁTICA. (...) A Associação dos Membros do Tribunal de Contas do Brasil – ATRICON, por se tratar de entidade de classe de âmbito nacional e haver comprovado, *in casu* , a necessária pertinência temática, é agente dotado de legitimidade ativa *ad causam* para propositura da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal, conforme, inclusive, já amplamente reconhecido pelo Plenário desta Corte. Precedentes: ADI 4418 MC/TO, Relator Min. Dias Toffoli, DJe 15.06.2011; ADI nº 1.873/MG, Relator Min. Marco Aurélio, DJ de 19.09.03. (...)” ( **ADI 4643-MC** , Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 28.11.2014)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON) (...). ALEGADA TRANSGRESSÃO AO ESTATUTO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE

CONTAS ESTADUAL E ÀS PRERROGATIVAS CONSTITUCIONAIS DOS CONSELHEIROS QUE O INTEGRAM (...) ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL - PERTINÊNCIA TEMÁTICA - LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* . - A ATRICON qualifica-se como entidade de classe de âmbito nacional investida de legitimidade ativa *ad causam* para a instauração, perante o Supremo Tribunal Federal, de processo de controle abstrato de constitucionalidade, desde que existente nexó de afinidade entre os seus objetivos institucionais e o conteúdo material dos textos normativos impugnados. Precedentes. (...)”

( **ADI 4190-MC-Ref** , Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 11.06.2010)

Presente, ainda, o vínculo de **afinidade temática** entre o objeto da demanda e os objetivos institucionais da autora, uma vez que o conteúdo material dos preceitos impugnados diz respeito às funções institucionais de Tribunal de Contas.

**3** . Atendidos os pressupostos de admissibilidade, **conheço** da ação direta de inconstitucionalidade e passo ao exame do **mérito** .

**Inconstitucionalidade formal. Prerrogativa de iniciativa legislativa titularizada pelos Tribunais de Contas estaduais (CF, arts. 73, 75 e 96, II)**

**4** . As normas impugnadas buscam, de um lado, conformar os julgamentos do Tribunal de Contas a parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade previamente estabelecidos em lei e, de outro, submeter as decisões da Corte de Contas à aprovação da Assembleia Legislativa estadual.

Como se vê, a modificação do texto da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte promovida pela EC nº 18/2019 objetivou **restringir a atuação do Tribunal de Contas estadual** , seja através de previsão normativa autorizadora da criação de parâmetros legais pré-definidos para a aplicação dos critérios da proporcionalidade e da razoabilidade pela Corte de Contas, seja por meio da outorga de competência à Assembleia Legislativa estadual para intervir, diretamente, nos procedimentos de controle externo, sustentando a eficácia das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas estadual.

Cuidando-se de normas pertinentes à disciplina dos procedimentos de apreciação e julgamento de contas e fiscalização de recursos sujeitos ao controle do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, somente

por meio de **projeto de lei de iniciativa da própria Corte de Contas estadual** seria possível a deflagração do processo legislativo concernente às matérias veiculadas por meio da Emenda Constitucional estadual impugnada.

É que este Supremo Tribunal Federal, conferindo interpretação sistemática e teleológica aos **arts. 73, 75 e 96, II, da Constituição da República**, reconhece, como decorrência necessária das prerrogativas de independência e autonomia asseguradas às Cortes de Contas pela Lei Maior do país, a **reserva da iniciativa** para deflagração do processo legislativo que tenha por objeto alterar a sua organização ou o seu funcionamento. Estende-se, pois, aos Tribunais de Contas, a competência privativa, assegurada ao Poder Judiciário, para iniciar o processo legislativo relativamente às matérias previstas no **art. 96, II, da Constituição da República**.

Nesse contexto, a inobservância da regra constitucional de iniciativa legislativa reservada traduz fundamento apto, por si só, a macular o processo legislativo, acarretando a **inconstitucionalidade formal** de norma dele resultante (ADI 4.191, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 09.10.2020; ADI 4.418, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 20.3.2017). Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 142/2011 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISCIPLINA QUESTÕES RELATIVAS À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**. VIOLAÇÃO ÀS PRERROGATIVAS DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. MATÉRIA AFETA A LEIS DE INICIATIVA PRIVATIVA DAS PRÓPRIAS CORTES DE CONTAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. A Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, ao alterar diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, contrariou o disposto nos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal, por dispor sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa legislativa privativa daquela Corte.

2. As Cortes de Contas do país, conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa privativa para instaurar processo

legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. Precedentes.

3. O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente concretizado. Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, confirmados os termos da medida cautelar anteriormente concedida.

( **ADI 4643** , Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 03.6.2019)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.926/1998 do Estado de Santa Catarina. Tribunal de contas. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Transposição de cargos de corte de contas para o quadro de pessoal do Poder Executivo.

1. Inconstitucionalidade formal de dispositivo acrescentado por emenda parlamentar que transpõe cargos de analista de controle externo do quadro de pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina para o grupamento funcional do Poder Executivo local. Essa transposição promove indiretamente a extinção de cargos públicos pertencentes à composição funcional do Tribunal de Contas do Estado.

2. Conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e pelo Supremo Tribunal Federal, gozam as cortes de contas do país das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo para criar ou extinguir cargos, como resulta da interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, b, da Constituição Federal (cf. ADI nº 1.994/ES, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 8/9 /06; ADI nº 789/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 19/12/94).

.....  
4. Ação julgada procedente. ”

( **ADI 3.223** , Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015)

“ **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 6º DO ARTIGO 74 E ARTIGO 279 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, COM A REDAÇÃO QUE LHE FOI CONFERIDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 17/99. ARTIGOS 25, §§, 26, 27, CAPUT E PARAGRÁFO ÚNICO, 28, §§, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 32/93, COM A REDAÇÃO QUE LHE FOI CONFERIDA PELA LC N. 142/99. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CRIAÇÃO DO CARGO DE SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO. DISCREPÂNCIA DO MODELO DELINEADO NA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS**

**ARTIGOS 73, 75, PARÁGRAFO ÚNICO, 96, INCISO II, ALÍNEA "B", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL .**

**1. Estrutura dos Tribunais de Contas Estaduais. Observância necessária do modelo federal. Precedentes.**

2. Não é possível ao Estado-membro extinguir o cargo de Auditor na Corte de Contas estadual, previsto constitucionalmente, e substituí-lo por outro cuja forma de provimento igualmente divirja do modelo definido pela CB/88.

**3. Vício formal de iniciativa no processo legislativo que deu origem à LC 142/99. A CB/88 estabelecendo que compete ao próprio Tribunal de Contas propor a criação ou extinção dos cargos de seu quadro, o processo legislativo não pode ser deflagrado por iniciativa parlamentar [artigos 73 e 96, inciso II, alínea b].**

4. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucionais o § 6º do artigo 74 e o artigo 279, ambos da Constituição do Estado do Espírito Santo, com a redação que lhes foi atribuída pela Emenda Constitucional n. 17/99, e toda a Lei Complementar n. 142/99, que promoveu alterações na Lei Complementar n. 32/93, do mesmo Estado-membro."

( ADI 1.994/ES , Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 08.9.2006)

5 . Não obstante as normas questionadas tenham sido positivadas por meio de **emendas à Constituição estadual** , mesmo assim a cláusula de reserva de iniciativa de lei há de ser observada, pois o exercício do poder constituinte estadual (decorrente-derivado) pela Assembleia Legislativa deve guardar obediência aos princípios estruturantes da Constituição Federal (CF, art. 25), especialmente quanto às normas de organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal (CF, art. 75).

Esta Suprema Corte tem reiteradamente assentado não se revelar constitucionalmente legítimo às Assembleias Legislativas estaduais dispor, mediante emendas à Constituição estadual, sobre matérias sujeitas à reserva de iniciativa legislativa de órgãos estatais diversos, sob pena de tal comportamento configurar usurpação das prerrogativas institucionais titularizadas pelo órgão estatal preterido, além de caracterizar burla ao modelo de distribuição de competências instituído pela Constituição Federal.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a inconstitucionalidade **formal** de normas estaduais, veiculadas por meio de emendas à Constituição estadual, cujo conteúdo normativo envolva a **forma**

**de atuação, competências, garantias, deveres e organização dos Tribunais de Contas estaduais** (ADI 4.396, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 10.12.2019; ADI 5.117, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 12.02.2020; ADI 5.483, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 20.3.2020). Colho da minha lavra:

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

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

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

3. O art. 75, caput, da Constituição da República contempla comando expresso de espelhamento obrigatório, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, do modelo nela estabelecido de controle externo da hígidez contábil, financeira e orçamentária dos atos administrativos, sendo materialmente inconstitucional a norma de regência da organização ou funcionamento de Tribunal de Contas estadual divorciada do modelo federal de controle externo das contas públicas.

4. Inconstitucionalidade material da expressão “e com o reconhecimento da boa-fé, a liquidação tempestiva do débito ou multa atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido

observada outra irregularidade na apreciação das contas”, no art. 53, § 3º, bem como dos arts. 53, §§ 6º e 7º, e 55, §1º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte.  
(ADI 5.323, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 06.5.2019)

Devo acentuar, no entanto, que a inconstitucionalidade formal dos dispositivos impugnados – por transgressão à prerrogativa institucional de iniciativa legislativa do Tribunal de Contas estadual – **não abrange o inteiro teor do § 3º art. 53 da Constituição estadual** (na redação dada pela EC nº 18 /2019).

Eis o conteúdo do dispositivo em questão:

“Art. 53. (...)

.....  
§ 3º As decisões do Tribunal de Contas, de que resulte imputação de débito ou multa, têm eficácia de título executivo, **devendo observar os parâmetros de razoabilidade e de proporcionalidade estabelecida em lei**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 2019)”

A leitura do texto normativo em referência torna claro que a passagem “*As decisões do Tribunal de Contas, de que resulte imputação de débito ou multa, têm eficácia de título executivo*” traduz mera reprodução do § 3º do art. 71 da Constituição Federal segundo o qual “*as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo*”.

A inovação normativa introduzida pela EC nº 18/2019 **restringe-se à segunda parte** do dispositivo impugnado, ao dispor sobre preceito limitador da atuação do Tribunal de Contas estadual consistente no dever de “*observar os parâmetros de razoabilidade e de proporcionalidade estabelecida em lei*” e **também à regra do art. 34** da mesma emenda constitucional estadual que estabelece prazo para a edição da lei exigida pelo § 3º do art. 53 da Constituição estadual.

Em conclusão, entendo configurada a **inconstitucionalidade formal da expressão** “*devendo observar os parâmetros de razoabilidade e de proporcionalidade estabelecida em lei*” constante do § 3º do art. 53 e **da integralidade** do § 8º do mesmo dispositivo (art. 53), ambos da Constituição

do Estado do Rio Grande do Norte (na redação dada pela EC nº 18/2019), bem assim do art. 34 da Emenda à Constituição nº 18/2019 daquela mesma unidade da Federação.

### **Princípio da simetria e os Tribunais de Contas**

6. Emana, da jurisprudência desta Suprema Corte, uma visão do sistema federativo brasileiro segundo a qual o poder constituinte estadual jamais é originário. É, desde o seu nascedouro, na promulgação da Constituição da República, sempre derivado, sempre decorrente, sempre secundário. Por se tratar, a rigor, de um poder constituído, o assim chamado Poder Constituinte estadual é cercado por limites mais rígidos do que o Poder Constituinte federal. A própria regra de simetria é um exemplo disso. Enquanto o Poder Constituinte originário não está vinculado a nada além da soberania popular, o Poder Constituinte estadual sempre esteve submetido aos delineamentos da Constituição Federal. Essa compreensão, formada jurisprudencialmente, encontra respaldo na doutrina de Manuel Gonçalves Ferreira Filho:

“Mas nos Estados Federais aparece uma outra modalidade de Poder Constituinte, que é também um Poder Constituinte instituído. É exatamente aquele poder que recebe da Constituição a tarefa de estabelecer a organização fundamental das entidades componentes do Estado Federal, numa palavra, a Constituição do Estado-membro.

A segunda modalidade do Poder Constituinte instituído é, pois, aquela que **tem por tarefa não modificar a obra do Poder Constituinte originário, mas completar a obra do Poder Constituinte originário, estabelecendo a Constituição dos Estados** componentes do Estado Federal, aquelas coletividades dotadas de autonomia que são os Estados Federados. Isto é típico da federação por segregação, da federação que se produz a partir de um Estado Unitário.

Um exemplo bem claro do que se disse está exatamente no Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889. Este decreto, estabelecendo a República e a Federação, foi uma típica manifestação do Poder Constituinte originário. E ele próprio, já no art. 3º, prevê que cada Estado brasileiro estabelecerá oportunamente a sua Constituição. No art. 2º é estabelecido que:

‘As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.’

E o art. 3º diz:



‘Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.’

Isso, por sua vez, é reiterado na Constituição de 1891, no art. 63:

‘Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União.’

O que ocorre, portanto, num caso como este, é o Poder Constituinte originário, o Poder que estabelece a Constituição, do todo, convocar Poderes Constituintes que vão estabelecer a organização das unidades que integram esse todo. **O Poder Constituinte que estabelece a Constituição brasileira ao mesmo tempo convoca o Poder Constituinte nos Estados para que estes estabeleçam a organização dos Estados, respeitados, é lógico, os princípios constitucionais da União, os princípios básicos que devem manter a unidade nacional** . Assim, importa sublinhar, o Poder Constituinte institui, em regra, um Poder, que é o Poder Constituinte de revisão. Mas **nos Estados Federais institui um segundo Poder Constituinte, que é o Poder Constituinte instituído, mas destinado à organização das unidades componentes do Estado Federal** .”

Em relação ao tema vertente, a própria Constituição Federal, a teor do art. 75, *caput*, estabelece a chamada simetria direta, ou seja, a Carta Política impõe, expressamente, que os Estados-membros, no exercício de suas competências, sigam o modelo delineado em âmbito Federal. Assim, em relação aos Tribunais de Contas estaduais, aplicam-se, no que couber, as disposições estabelecidas na Constituição da República relativas à organização, composição e fiscalização.

Nesse sentido cito precedentes ( **ADI 916** , Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 02.02.2009, DJe 06.3.2009; **ADI 3.307** , Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 02.02.2009, DJe 29.5.2009; **ADI 4.416** , Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 23.8.2019, DJe 09.9.2019; **ADI 5.117** , Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 13.12.2019, DJe 12.02.2020, v.g. ):

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. NORMA ESTADUAL QUE PREVÊ APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA PARA CONSELHEIROS DE TRIBUNAL DE CONTAS SEM OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS ESTABELECIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Emenda Constitucional nº 95, de 27.06.2019, do Estado do Ceará, que criaram hipótese de aposentadoria voluntária especial para os ex-

conselheiros do extinto Tribunal de Contas dos Municípios daquele Estado, afastando expressamente a necessidade de atender aos requisitos e critérios estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, da Constituição Federal.

2. O art. 40, § 1º, III, da CF, ao dispor sobre a aposentadoria voluntária no regime próprio de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prevê requisitos de (i) tempo mínimo de efetivo exercício no serviço público, (ii) tempo mínimo no cargo em que se dará a aposentação, (iii) tempo mínimo de contribuição e (iv) idade mínima.

3. Art. 24, XII, e §§ 1º a 4º, da CF. Competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre previdência social. Competência da União Federal para a edição de normas gerais de direito previdenciário, cuja disciplina básica assenta diretamente na própria Constituição Federal, que já traça os princípios fundamentais tanto do regime geral de previdência social (art. 201) quanto do regime próprio dos servidores públicos titulares de cargo efetivo de todas as entidades federativas (art. 40).

4. Plausibilidade do direito alegado. O constituinte derivado decorrente do Estado do Ceará, ao inserir na Constituição estadual normas que afastam a incidência do art. 40, § 1º, III, da CF, violou a lógica da competência concorrente, ao legislar em sentido contrário a normas constitucionais federais existentes sobre a matéria, o que não é admitido pela sistemática dos § 1º a 4º do art. 24 da CF. Precedentes.

5. Não bastasse isso, **o art. 75 da CF determina que as normas estabelecidas pela Constituição Federal sobre o Tribunal de Contas da União 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. Aplicabilidade do princípio da simetria à hipótese. Precedentes .**

6. Art. 73, § 3º, da CF. Aos Ministros do Tribunal de Contas da União aplicam-se, quanto a aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40 da CF. Interpretação sistemática dessa norma com a do art. 75 conduz à inafastabilidade das regras do art. 40 da CF quando se trata de direitos previdenciários dos membros das Cortes de Contas estaduais e municipais.

7. Perigo na demora: (i) quando da extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, pela EC nº 92/2016, havia conselheiros em atividade que não atendiam aos requisitos previstos na CF; (ii) a não concessão de medida cautelar pode levar a prejuízos de difícil reparação, pois o art. 3º, § 3º, da EC nº 95/2019 dispõe que os conselheiros postos em disponibilidade deverão solicitar suas aposentadorias no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data de sua publicação.

8. Medida cautelar deferida, para determinar, até o julgamento definitivo desta ação direta, a suspensão de eficácia do art. 3º, caput e § 1º, da Emenda Constitucional nº 95, do Estado do Ceará, promulgada em 27.06.2019. Aplicação do art. 11, § 1º, da Lei nº 9.868 /1999, para fixar como termo inicial de produção dos efeitos da presente medida o dia 04 de julho de 2019, data de publicação e entrada em vigor das normas impugnadas.”

(ADI 6.316-MC-Ref, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 18.8.2020, DJe 04.9.2020)

À luz do art. 75, *caput*, da Constituição Federal resulta **materialmente** inconstitucional a norma de regência da organização ou funcionamento de Tribunal de Contas estadual que se divorcia do modelo federal de controle externo das contas públicas.

7. No caso, a norma inscrita no art. 53, § 3º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte estabelece **restrição à atuação do Tribunal de Contas estadual** dissonante do modelo vigente no plano federal.

Nada impede que o Tribunal de Contas estadual, ao exercer suas atribuições funcionais, realize o juízo concreto de proporcionalidade e de razoabilidade na apreciação das matérias sujeitas a sua competência.

O que se mostra incompatível com a autonomia funcional da Corte de Contas e com o sistema de controle externo previsto na Constituição Federal é a possibilidade de o legislador estadual, delimitando a amplitude da análise a ser realizada pelo Tribunal de Contas estadual, definir, *in abstracto*, quais serão os parâmetros conformadores da aplicação pelo Tribunal de Contas estadual dos critérios da proporcionalidade e da razoabilidade, tal como estabelece o art. 53, § 3º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.

8. De outro lado, a norma prevista no art. 53, § 8º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte (na redação dada pela EC nº 18/2019) instituiu **hipótese anômala de revisão das decisões do Tribunal de Contas estadual pela Assembleia Legislativa**, *in verbis*:

“Art. 53. (...)

.....  
§ 8º No exercício do controle externo, a **Assembleia Legislativa** poderá, por aprovação de 2/3 (dois terços) de seus membros, sustar os efeitos das decisões cautelares, inclusive as que versarem sobre

imposição de multa, proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado e por seus membros, até o julgamento do mérito do processo, a fim de resguardar sua missão constitucional, operando, sempre, sob a orientação da razoabilidade e da proporcionalidade e sem prejuízo do controle judicial dos atos administrativos já realizado pelo Poder Judiciário. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 2019).”

No âmbito das competências **autônomas** dos Tribunais de Contas, o órgão legislativo (federal ou estadual) **não possui competência para rever ou anular** os atos praticados pela Corte de Contas, **nem ficam suas decisões sujeitas à aprovação pelo Poder Legislativo**, como já decidiu o Plenário desta Suprema Corte:

“ **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 Assembleia 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 Assembleia 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. Ação julgada procedente.”**

(ADI 3.715/TO, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 21.8.2014)

Desse modo, e por também se distanciarem do modelo federal, as normas impugnadas (art. 53, §§ 3º e 8º e da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte) e o art. 34 da Emenda à Constituição estadual nº 18/2019,

cuja inconstitucionalidade formal já reconheci acima, igualmente incorrem no vício de inconstitucionalidade **material** por afronta ao **art. 75 da Carta Política** .

9. Ante o exposto, **conheço** da ação direta e julgo **parcialmente procedente** o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal e material **da expressão** “*devendo observar os parâmetros de razoabilidade e de proporcionalidade estabelecida em lei*” constante do § 3º do art. 53 **e da integralidade** do § 8º do mesmo dispositivo (art. 53), ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte (na redação dada pela EC nº 18/2019), bem assim do art. 34 da Emenda à Constituição nº 18/2019 daquela mesma unidade da Federação.

**É como voto.**

Plenário Virtual - minuta de voto - 19/12/2019 00:00