



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

Nº da proposição
00007/2017

Data de autuação
17/05/2017

Assunto principal: PROPOSIÇÕES
Assunto: PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Autor: DEPUTADO HEITOR FERRER

Ementa:

EXTINGUE O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ, E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Comissão temática:

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO



Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 07 /2017

Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e dá outras providências

A MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, nos termos do inciso I, do art. 59, da Constituição Estadual, promulga a seguinte Emenda Constitucional:

Art. 1º - Fica extinto o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, a partir da publicação da presente emenda constitucional.

Art. 2º – Ficam extintos os cargos de Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios e os seus integrantes são postos em disponibilidade, a partir da publicação da presente Emenda Constitucional, com direito a percepção integral de suas remunerações, incluídos os subsídios, direitos e vantagens pecuniárias, garantidos os reajustes nas mesmas datas e proporção dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Art. 3º - Todos os servidores efetivos ou a eles equiparados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará ficam incorporados e aproveitados no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, imediatamente a partir da publicação da presente Emenda Constitucional.

§ 1º Dentro do prazo de noventa dias úteis, a contar da publicação da presente Emenda Constitucional, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará encaminhará ao Poder Legislativo Projetos de Leis que disponham acerca dos seguintes temas:

I - novo plano de cargos, carreiras e remuneração de seus servidores.

II - nova estrutura de cargos em comissão, funções de confiança e demais funções comissionadas.

§ 2º Será instituída comissão para elaboração do novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos servidores, composta por servidores oriundos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, de forma paritária, que apresentará o resultado do trabalho ao Presidente do Tribunal.

§ 3º Até a data da publicação da lei a que se refere o § 1º, II, do presente artigo, ficam aproveitados no Tribunal de Contas do Estado do Ceará os ocupantes de cargos em comissão e eventuais funções do extinto Tribunal de Contas dos Municípios, além de mantidas as funções de confiança.

§ 4º Os servidores inativos e pensionistas do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará deverão integrar o quadro de inativos do Tribunal de Contas do



Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará

Estado do Ceará, na forma da Lei Complementar nº 12, de 23 de junho de 1999 e alterações posteriores.

§ 5º Enquanto não entrarem em vigor as leis a que se referem os incisos I e II do § 1º deste artigo, aplica-se a legislação vigente ao quadro de pessoal de cada uma das Cortes de Contas.

§ 6º O Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, no prazo de até 20 (vinte) dias úteis após a publicação desta Emenda Constitucional, deverá publicar ato com a discriminação da lotação dos servidores oriundos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará nos quadros e órgãos internos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Art. 4º - Os Procuradores de Contas e os Auditores que atuam perante os Tribunais de Contas dos Municípios do Estado do Ceará ficam aproveitados perante o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a partir da publicação da presente Emenda Constitucional.

Art. 5º - Considerando o disposto nos arts. 1º e 4º desta Emenda Constitucional, o artigo 72, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 72. Os Auditores, em número de seis, serão nomeados pelo Governador do Estado, dentre cidadãos que preencham as qualificações exigidas para o cargo de Conselheiro, mediante concurso de provas e títulos, promovido pelo Tribunal de Contas, observada a ordem de classificação.

Art. 6º – Dentro do prazo de noventa dias, a contar da publicação da presente Emenda Constitucional, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará encaminhará ao Poder Legislativo Projeto de Lei que disponha sobre sua nova Lei Orgânica.

Parágrafo único – Até que seja publicada a nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, os processos de julgamento de contas observarão os regimentos internos e as leis orgânicas atualmente em vigor, aplicando-se os do Tribunal de Contas dos Municípios às contas municipais e os do Tribunal de Contas do Estado às contas estaduais.

Art. 7º – Todo o acervo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará passa a integrar o patrimônio do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Art. 8º – Os saldos e dotações orçamentárias do Tribunal de Contas dos Municípios, existentes à data da promulgação desta Emenda, passam a compor as respectivas



Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará

rubricas do orçamento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ficando a cargo deste o cumprimento das obrigações financeiras assumidas.

Parágrafo único – Observado o disposto no art. 24, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, e na Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará disporá da soma dos limites de despesa total de pessoal fixada para ambas as Cortes de Contas, os quais devem ser considerados, prioritariamente, para o cômputo integral das despesas com pessoal de membros, auditores, procuradores de contas e dos servidores ocupantes de cargos efetivos que tenham ingressado nos respectivos quadros permanentes de pessoal na forma do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Art. 9º – Fica suprimida a expressão “ou Tribunal de Contas dos Municípios” no texto do art. 11, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 10 - Fica substituída a expressão “Tribunal de Contas dos Municípios” por “Tribunal de Contas do Estado do Ceará” no texto do §4º do art. 35, do § 10 do art. 37, do § 1º do art. 40, do § 1º do art. 41, do *caput* do art. 42, dos §§ 1º D, 1º E, 1º H e 2º, além do inciso II, do §3º, e os §§ 4º e 5º do artigo 42, do *caput* e §§ 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, do art. 78

Art. 11 – Fica suprimida a expressão “e dos Municípios” no texto da alínea “a)”, do inciso III, e inciso IV, do artigo 49, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 12 - Fica substituída a expressão “aos Tribunais de Contas” por “ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará” no texto do inciso V, do art. 60, §§ 14 e 15, do art. 154, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 13 - Fica substituída a expressão “dos Tribunais de Contas” por “do Tribunal de Contas do Estado do Ceará” do inciso II, do § 1º, do art. 60, do § 1º, do art. 64, do § 15 do art. 154, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 14 - Fica substituída a expressão “os Tribunais de Contas” por “o Tribunal de Contas do Estado do Ceará” do § 14, do art. 154, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 15 – Fica suprimida a expressão “do Tribunal de Contas dos Municípios ou de alguns de seus órgãos” no texto da alínea “b)”, do inciso VII, do art. 108, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 16 – Fica suprimida a expressão “e ao Tribunal de Contas dos Municípios” no texto do inciso II, do art. 151, da Constituição do Estado do Ceará.



Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará

Art. 17 - Fica substituída a expressão “os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios” por “o Tribunal de Contas do Estado do Ceará” do art. 162-A, 162-B e 162-C, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 18 – A subseção III, da Seção VI, do Capítulo I, do Título V, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação: **Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária do Município.**

Art. 19 – Ficam revogados os artigos 79 e 81, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 20 – O inciso XIII, do art. 88, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art.88. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

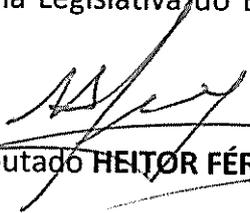
XIII – nomear os membros do Tribunal de Contas, observadas as disposições do artigo 71, § 2º desta Constituição;

Art. 21 - O Tribunal de Contas do Estado do Ceará adotará as providências necessárias à assunção das novas atividades imediatamente após a publicação da presente Emenda.

Art. 22 – Fica revogada a Emenda Constitucional nº 87, de 21 de dezembro de 2016.

Art. 23 - Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das sessões da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, em 27 de abril de 2017.


Deputado HEITOR FÉRRER

JUSTIFICATIVA

Considerando a decisão liminar que suspendeu a eficácia da Emenda Constitucional nº 87, de 21 de dezembro de 2016, proferida pela Excelentíssima Senhora Ministra Cármen Lúcia durante o recesso forense, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5638, entendemos ser mais coerente a revogação da própria EC 87/2016, para que este



Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará

de sanar os eventuais equívocos que tenham ocorrido, o que se ambiciona com a presente propositura.

Em sua decisão, disse a referida Ministra: “há plausibilidade na tese de inconstitucionalidade pelo fato do processo legislativo adotado na edição do ato impugnado, em especial no que se refere a sua tramitação em regime de urgência com a sequência de sessões sem interregno na Assembleia Legislativa e com velocidade incomum na tramitação e aprovação da Proposta.”

Pelo que se percebe, portanto, a Exma. Sra. Magistrada, diante da “incomum” velocidade na tramitação da PEC, resolveu sustar os seus efeitos até deliberação posterior da Corte, frustrando, pois, os objetivos para os quais ela se destinava.

A sociedade deve ter mais tempo para dialogar e entender melhor as razões pelas quais é necessária a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. E o palco a tanto não é em uma Corte Judicial, é nesta Casa Política.

Outrossim, a revogação da EC 87/2016 implicará hipótese de extinção anômala da ADI 5638, conforme o reiterado entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (RTJ 154/396, ADI 117/PR, ADI 437/DF, ADI 2.824/CE, de relatoria do Min. Celso de Mello).

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, órgão autônomo de natureza técnica que auxilia o Poder Legislativo no *munus* do controle externo, com o exercício de funções de controladoria, ouvidora e consultoria, possui fundamento de validade no art. 71, da Constituição Federal de 1988, com instituição obrigatória no âmbito dos Estados em decorrência da norma contida em seu art. 75. Referido órgão, portanto, não pode e nem deve ser extinto. Não é o que acontece, contudo, com a Corte de Contas dos Municípios, senão vejamos.

Inserir-se na liberdade de acomodação constitucional do Estado-Membro **constituir** um Tribunal de Contas dos Municípios (ADI 154/RJ). Simetricamente, é lícito à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará **extinguir** o mesmo Tribunal. Ao fazê-lo, a presente propositura, se aprovada, não incorrerá em vício algum porque não aniquila ou suprime a função constitucional exercida pelos Tribunais de Contas: opera-se de imediato uma absorção, por parte do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), das funções antes desempenhadas pelo TCM/CE – como de regra ocorre nos demais Estados-Membros, à exceção, apenas, dos Estados de Goiás, Pará, Bahia e Ceará.

O Tribunal de Contas dos Municípios não tem sua existência avalizada pela Constituição Federal de 1988. Há tão só uma faculdade de sua criação, daí porque, a *contrario sensu*, sempre se entendeu, doutrinária e jurisprudencialmente, pela possibilidade de sua extinção, como inclusive ocorreu nos Estados do Maranhão e Amazonas.

Sob o aspecto *meramente formal*, o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará não é um órgão constitucional, eis que a CF/88 não lhe confere existência. Do ponto de vista *material*, o TCM tem competências que em 22 (vinte e dois) Estados Brasileiros e no Distrito Federal são



Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará

próprias do Tribunal de Contas do Estado. Não é, pois, um órgão inerente à estrutura do Estado, muito menos essencial.

E aqui, por óbvio, não se está defendendo a impunidade ou falta de fiscalização. A presente propositura só pretende extinguir o TCM-CE diante do fato de ser plenamente possível a absorção integral de suas funções pelo TCE-CE. Tanto que se preservarão todos os servidores efetivos, os procuradores e auditores, sobretudo para que não exista suspensão das atividades institucionais.

Sob a vigência da Constituição Federal de 1988, o específico acontecimento de **extinção** de Tribunal de Contas (Estadual) dos Municípios pôde ser observado nos Estados do Amazonas (Emenda Constitucional 15/1995) e do Maranhão (Emenda Constitucional 09/1993).

Neste último, cuja iniciativa da propositura foi da Assembleia Legislativa do Maranhão, o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar, ocasião em que lecionou de modo claro que a **extinção de Tribunal de Contas dos Municípios, por emenda à Constituição de Estado, não incorre em violação à Constituição Federal:**

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS - CRIAÇÃO -EXTINÇÃO. A INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DOS PARS. 1. E 4. DO ARTIGO 31 DA CARTA DA REPUBLICA E CONDUCENTE A **CONCLUIR-SE QUE OS ESTADOS MEMBROS TÊM O PODER DE CRIAR E EXTINGUIR CONSELHOS OU TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS.** A EXPRESSÃO "ONDE HOVER" INSERTA NO PRIMEIRO PARÁGRAFO ALBERGA A EXISTÊNCIA PRESENTE E FUTURA DE TAIS ÓRGÃOS, SENDO QUE O ÓBICE A CRIAÇÃO FICOU RESTRITO A ATIVIDADE MUNICIPAL - PRECEDENTE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 154, RELATADA PELO MINISTRO OCTÁVIO GALLOTI, COM ACÓRDÃO PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA DE 11 DE OUTUBRO DE 1991. (ADI 867/MA, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 10/10/1994, DJ 03/03/1995)

Tamanha a didática, importa também transcrever parte do voto do Min. **Marco Aurélio Mello, ad litteris:**

[...] **Nenhuma norma da Constituição Federal proíbe a criação ou extinção de Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios,** como órgãos integrantes da estrutura orgânica dos Estados-membros, de modo que a matéria se insere inteiramente no campo de discricção do legislador constituinte estadual. A Constituição Federal torna obrigatória a existência de um Tribunal de Contas para a fiscalização orçamentária e financeira do próprio Estado, que ordinariamente é também incumbido de auxiliar no controle externo dos Municípios. A fiscalização das finanças municipais, contudo, *pode ser atribuída a*



Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará

um Tribunal ou Conselho de Contas dos Municípios, como órgão integrante da estrutura orgânica do próprio Estado-membro.

[...]

Dessa forma, nenhuma limitação existe na Constituição Federal, quer quanto à instituição quer quanto à extinção, pelos Estados, de órgão, Tribunal ou Conselho de Contas, com jurisdição sobre contas municipais.

Ao extinguir o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Maranhão, através da Emenda Constitucional nº 009/93, de 25 de março de 1993, portanto, o legislador constituinte estadual limitou-se a exercer prerrogativa inerente à autonomia estadual, sem nenhuma afronta à Lei Fundamental. Extinto esse órgão, a fiscalização orçamentária e financeira dos Municípios passou a ser exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, como prescreve a aludida Emenda, em harmonia com a regra do §1º do art. 31 da Constituição Federal. (destaques inovados). (STF._ADI nº 867-6/MA. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Julgado em: 10/10/94)

A Constituição Federal de 88 não obriga que a fiscalização das contas municipais seja efetuada por um Tribunal de Contas do *Município* (ou dos *municípios*), sendo a sua existência - ou não - temática de discricção do legislador constituinte estadual.

Urge salientar, outrossim, que não se está a propor que as Contas Municipais prescindam de fiscalização; o fato é que **não são necessários dois Tribunais de Contas para tanto**, podendo a fiscalização orçamentária e financeira dos Municípios ser exercida pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, *como já ocorre nos demais 22 Estados da Federação*, além do DF.

O fato é que manter ambas as instituições representa um elevadíssimo ônus ao erário do Estado do Ceará, que já não mais o comporta, diante das várias outras demandas de seu povo e da crise que assola o país.

Quanto aos cargos em comissão, funções de confiança e eventuais funções comissionadas, diante da extinção da Corte de Contas dos Municípios, certamente haverá aqueles que ficarão em duplicidade, de modo que será necessária uma reestruturação administrativa, cuja iniciativa de lei deverá vir do próprio TCE.

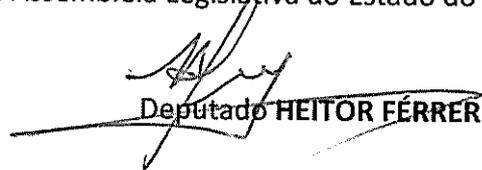
Além disso, diante da extinção do TCM/CE, o TCE/CE precisará fazer adequações em sua Lei Orgânica e no Plano de Cargos e Carreiras dos Servidores, diante da absorção integral destes à Corte de Contas, além de outras providências administrativas que tiveram previsão nesta Emenda, tudo no afã de preservar a fiscalização das Contas Municipais.



Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará

Por essas razões, espero contar com o apoio de meus pares.

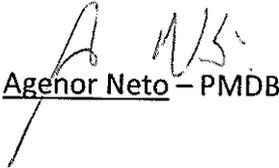
Sala das sessões da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, em 27 de abril de 2017.


Deputado **HEITOR FÉRRER**

Aderlânia Noronha – SD

Capitão Wagner – PR


Elmano Freitas – PT

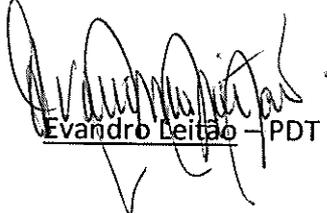

Agenor Neto – PMDB

Carlos Matos – PSDB

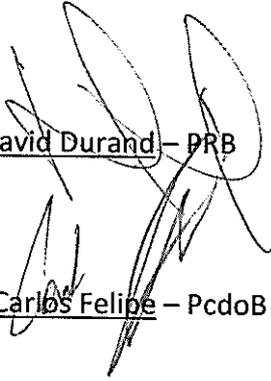
Ely Aguiar – PSDC


Antônio Grania – PDT

Daniel Oliveira – PMDB

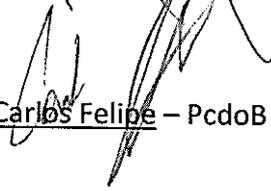

Evandro Leitão – PDT


Aúdic Mota – PMDB


David Durand – PRB

Fernanda Pessoa – PR


Augusta Brito – Pcdob


Dr. Carlos Felipe – Pcdob

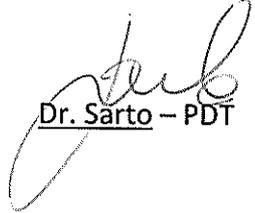
Fernando Hugo – PP

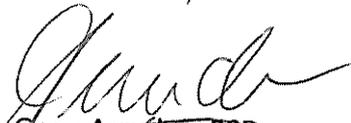

Bethrose – PMB


Dr. Santana – PT


Ferreira Aragão – PDT

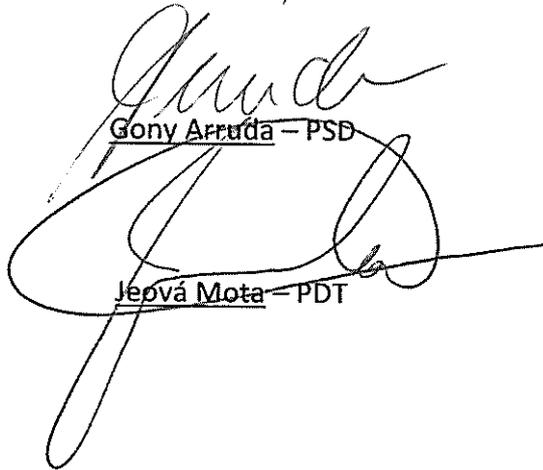

Bruno Gonçalves – PEN


Dr. Sarto – PDT


Gony Arruda – PSD


Bruno Pedrosa – PP

Dra. Silvana – PMDB


Jervá Mota – PDT



Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará

João Jaime – DEM

Mário Hélio – PDT

Roberto Mesquita – PSD

Joaquim Noronha – PRP

Mirian Sobreira – PDT

Sérgio Aguiar – PDT

Julinho – PDT

Moisés Braz – PT

Sineval Rogue – PDT

Leonardo Araújo – PMDB

Odilon Aguiar – PMB

Tin Gomes – PHS

Leonardo Pinheiro – PP

Rachel Marques – PT

Tomaz Holanda – PPS

Lucílio Girão – PP

Renato Roseno – PSOL

Walter Cavalcante – PP

Manoel Duca – PDT

Robério Monteiro – PDT

Zezinho Albuquerque –
PDT

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	DESPACHO
Descrição:	LEITURA NO EXPEDIENTE		
Autor:	99725 - EVA SARA STUDART ARAÁŠJO PEREIRA		
Usuário assinador:	99735 - DEPUTADO AUDIC MOTA		
Data da criação:	17/05/2017 09:51:11	Data da assinatura:	17/05/2017 15:42:16



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

PLENÁRIO

DESPACHO
17/05/2017

LIDO NA 53ª (QUINQUAGÉSIMA TERCEIRA) SESSÃO ORDINÁRIA DA TERCEIRA SESSÃO LEGISLATIVA DA VIGÉSIMA NONA LEGISLATURA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, EM 17 DE MAIO DE 2017.

CUMPRIR PAUTA.

DEPUTADO AUDIC MOTA

1º SECRETÁRIO

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	INFORMAÇÃO
Descrição:	ENCAMINHE-SE À PROCURADORIA		
Autor:	99746 - ISABELA DE ALENCAR ANTERO RODRIGUES		
Usuário assinator:	99746 - ISABELA DE ALENCAR ANTERO RODRIGUES		
Data da criação:	30/05/2017 12:37:00	Data da assinatura:	30/05/2017 12:37:34



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

INFORMAÇÃO
30/05/2017

COMISSÕES TÉCNICAS	CÓDIGO:	FQ-COTEC-034-00
FORMULÁRIO DE PROTOCOLO PARA PROCURADORIA	DATA EMISSÃO:	27/04/2012
	DATA REVISÃO:	27/04/2012
	ITEM NORMA:	7.2

MATÉRIA:

- MENSAGEM N°
- PROJETO DE LEI N°.
- PROJETO DE INDICAÇÃO N°.
- PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N°
- PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N°.
- **PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N°. 07/2017**
- PROJETO DE RESOLUÇÃO N°

AUTORIA: DEPUTADO HEITOR FÉRRER

Encaminha-se à Procuradoria para emissão de parecer.

Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

ISABELA DE ALENCAR ANTERO RODRIGUES

ASSESSOR (A) DA COMISSÃO

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	DESPACHO
Descrição:	PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 7/2017 - REMESSA À CONSULTORIA TÉCNICO-JURÍDICA		
Autor:	99313 - WALMIR ROSA DE SOUSA		
Usuário assinator:	99313 - WALMIR ROSA DE SOUSA		
Data da criação:	30/05/2017 16:17:33	Data da assinatura:	30/05/2017 16:17:43



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

COORDENADORIA DAS CONSULTORIAS TÉCNICAS

DESPACHO
30/05/2017

ENCAMINHE-SE À CONSULTORIA TÉCNICO-JURÍDICA, PARA ANÁLISE E PARECER.

WALMIR ROSA DE SOUSA
COORDENADOR DA PROCURADORIA

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	DESPACHO
Descrição:	PEC 07/2017 - DISTRIBUIÇÃO PARA ANÁLISE/PARECER.		
Autor:	99281 - FRANCISCO JOSE MENDES CAVALCANTE FILHO		
Usuário assinator:	99281 - FRANCISCO JOSE MENDES CAVALCANTE FILHO		
Data da criação:	30/05/2017 23:17:21	Data da assinatura:	30/05/2017 23:17:34



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

CONSULTORIA JURÍDICA

DESPACHO
30/05/2017

À Dra. Sulamita Grangeiro Teles Pamplona para, assessorada por João Paulo Pinheiro de Oliveira, proceder análise e emitir parecer.

FRANCISCO JOSE MENDES CAVALCANTE FILHO
DIRETOR DA CONSULTORIA TÉCNICO JURÍDICA

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	PARECER DA PROCURADORIA (2 ASSINATURAS)
Descrição:	PARECER - PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL		
Autor:	99502 - JOAO PAULO PINHEIRO DE OLIVEIRA		
Usuário assinator:	99379 - SULAMITA GRANGEIRO TELES PAMPLONA		
Data da criação:	08/06/2017 16:03:11	Data da assinatura:	08/06/2017 16:04:50



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

CONSULTORIA JURÍDICA

PARECER DA PROCURADORIA (2 ASSINATURAS)
08/06/2017

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 007/2017

AUTORIA: DEPUTADO HEITOR FERRER

MATÉRIA: EXTINGUE O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

PREÂMBULO.

Submete-se à apreciação da Procuradoria desta Casa de Leis, com esteio no Ato Normativo 200/96, em seu art. 1º, inciso V, a fim de emitir-se parecer técnico quanto à sua constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regimentalidade, a Proposta de Emenda Constitucional cujo número, autoria e ementa constam em epígrafe.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES ACERCA DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL.

02. A presente Proposta de Emenda Constitucional (PEC) almeja, resumidamente, revogar a Emenda Constitucional (EC) nº 87, de 21 de dezembro de 2016, em seguida extinguindo, desta feita não sob tramitação em regime de urgência, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE), alterando, assim, diversos dispositivos constitucionais.

03. Encaminhada a referida proposição legislativa em pauta à consultoria técnica, passa-se, em decorrência das ponderações oferecidas adiante, a tecer algumas referências pertinentes no que tange aos aspectos constitucionais, legais e doutrinários.

04. No que concerne à Proposta de Emenda à Constituição, tem-se que o art. 58, inc. I da Constituição do Estado do Ceará (CE) assim dispõe, *ex vi*:

Art. 58. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I – emendas à Constituição;

05. De modo igual, dispõem os arts. 196, inc. I, alínea *b* e 206, *caput*, ambos do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Resolução nº389, de 11 de dezembro de 1996), respectivamente, *in verbis*:

Art. 196. As proposições constituir-se-ão em:

I – proposta de emenda a:

b) Constituição Estadual;

Art. 206. A Assembleia exerce a sua função legislativa, além da proposta de emenda à Constituição Federal e à Constituição Estadual, por via de projeto:

(...)

06. Consoante restará minuciosamente ilustrado nas linhas que seguem, os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem e, nessas circunstâncias, o Estado do Ceará exerce, em seu território, as competências que, explícita ou implicitamente, não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal[1].

07. A Constituição Estadual do Ceará de 1989, em sintonia com a CF/88, estabeleceu parâmetros para a elaboração de Proposta de Emenda à Constituição – PEC, os quais foram elencados no art. 59, dentre os quais destacamos a fase iniciativa, estabelecida nos incisos I, II, III e IV; as limitações para apresentação da PEC contidas no § 1º e § 4º, incisos I, II e III; a fase deliberativa, prevista no § 2º, que prevê discussão e votação em dois turnos e quórum de aprovação com 3/5 dos membros da Assembleia, além do § 3º, que determina que a Emenda será promulgada pela Mesa Diretora da Casa Legislativa[2].

08. Destarte, em relação à presente proposição, a competência legislativa é conferida à Assembleia Legislativa, desde que proposta por um terço de seus membros[3].

09. De início, constata-se que o número de assinaturas confirmadas é suficiente para a iniciativa de Proposta de Emenda à Constituição.

10. Outrossim, em atenção ao disposto no § 1º do art. 59 da Carta Magna Estadual[4] verifica-se que não há óbice circunstancial que impeça a regular tramitação desta propositura. O País encontra-se em plena normalidade político-institucional, não estando em vigor, no momento, intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

11. Nessa perspectiva, salutar pôr em relevo, no que tange ao § 4º do aludido art. 59[5], que a proposta igualmente há que ser apreciada por esta Casa, vez que preservadas as cláusulas pétreas, não se observando qualquer tendência para abolição da autonomia dos Municípios, do voto direto, secreto, universal e periódico, e da independência e harmonia dos poderes.

12. Para tornar mais didática a compreensão que envolve a complexidade em torno do assunto objeto da PEC proposta, convém segmentar a matéria, o que se faz nos capítulos que seguem.

PRINCÍPIOS COM PERTINENCIA TEMATICA COM A PEC.

13. Antes de tudo, para abordar o tema dos princípios, podemos aproveitar a preciosa lição de Celso Antônio Bandeira de Mello[6] que nos dá o seguinte conceito:

(...) é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes de um todo unitário que há por nome de sistema jurídico positivo. Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos.

14. Desse modo, impende sublinhar que os princípios refletem o alicerce de um sistema, revelando um norte que torna possível a precisa compreensão do ordenamento. Os princípios funcionam como normas dotadas de positividade, impondo condutas e vedando a adoção de medidas com eles incompatível. Em outras palavras, agem como uma bússola, apontando a correta interpretação das normas isoladas e selecionando, dentre as interpretações possíveis diante do caso concreto, qual deve ser acolhida pelo aplicador da norma, tudo em decorrência dos valores consagrados pelo sistema jurídico.

15. Razoável, então, ponderar que as regras evidenciadas por intermédio desses princípios predominantemente possuem como destinatário o próprio legislador, embora, claro, não só o legislador lhes deva obediência.

16. Conforme o conceituado por Cretella Júnior[7], *princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência.*

17. Percebe-se que **a presente propositura resguarda identidade com, ao menos, quatro princípios. O legislador, ao apresentar a presente PEC, na verdade propõe a efetivação das disposições exprimidas por tais princípios.** São eles: **princípio da eficiência** (art. 37, *caput* da CF/1988, com redação dada pela EC nº 19/1998[8]), **princípio da moralidade** (art. 37, *caput* da CF/1988¹) e **princípio do equilíbrio orçamentário.**

18. No que concerne ao princípio da eficiência, há que se ressaltar que esse princípio garante um modelo de administração pública gerencial, voltada para um controle de resultados na atuação estatal, de modo que economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional são valores encarecidos pelo referido princípio.

09. Para Di Pietro (2005)[9], esse princípio constitucional, voltado à Administração Pública, possui duas interpretações: uma, dirigida ao modo de atuação do agente público, e a segunda, ligada ao viés estrutural, organizacional e disciplinar da Administração Pública, também com o desiderato de ensejar melhores resultados na gestão pública, sempre tendo como foco que o bem comum seja alcançado com a maior presteza possível.

20. O princípio da moralidade, por seu turno, institui à Administração não somente uma atuação legal, mas também moral, calcada na ética, honestidade, lealdade, boa fé.

21. De mais a mais, há que se pontuar também o princípio do *equilíbrio orçamentário*, extraído das tenazes do artigo 167, inciso III, da Constituição da República e do artigo 4º, inciso I, alínea *a*, da Lei de Responsabilidade Fiscal[10], que assegura, em síntese, que as despesas não serão superiores à previsão das receitas.

22. Destarte, como se vê, a conclusão não é outra: **a PEC em apreço, ao revogar a EC nº 87, de 21 de dezembro de 2016, que, por força de decisão liminar proferida pela Excelentíssima Senhora Ministra do Supremo Tribunal Federal Carmem Lúcia, teve suspensa sua eficácia com base em alegada existência de vício formal na tramitação que lhe deu origem, conferindo ao Parlamento a oportunidade de sanar os eventuais equívocos que tenham ocorrido, ao propor, desprovido de tramitação de regime de urgência, a extinção do TCM-CE, implementa os mandamentos enxertos nos aludidos princípios supra mencionados – tudo igualmente em perfeita concordância com o Princípio da Separação de Poderes.**

23. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 2º[11], consagra o Princípio da Separação de Poderes no Estado brasileiro ao estatuir que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

24. Sob essa visão tripartite, todos os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário possuem suas competências ou funções detalhadamente anunciadas na Carta Maior, de modo que a regra é a harmonia entre os poderes, como prevê o texto maior.

25. Tal harmonia, regulada pelo sistema de freios e contrapesos – que na doutrina norte americana recebe o título *checks and balances* –, vislumbra conter a sobreposição de um poder sobre outro, o que se dá via mecanismos previstos na CF/88 (adiante se discorrerá que a presente propositura não exime as Contas Municipais de fiscalização, o que passará a ser realizada, como já ocorre nos demais 22 Estados da federação, pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE).

DA REVOGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 87/2016.

26. O Exmo. Sr. Deputado Estadual Heitor Férrer, com apoio de outros 21 Deputados dos 46 que integram esta Casa Legislativa, apresentou, na data de 8 de dezembro de 2016, a Proposta de Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 2/2016, que estabelecia, dentre outras matérias, a unificação dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios do Ceará, com vistas a manter não só a eficiência na atividade fiscalizadora no âmbito do Tribunal de Contas Estadual, mas também conter gastos públicos. Posteriormente, a proposta que era de unificação das Cortes de Contas passou a ser de extinção do TCM-CE, para que não houvesse dúvida de sua constitucionalidade, ante o que decidiu Supremo Tribunal Federal (STF) na **ADI 867-6**.

27. Em 15 de dezembro de 2016, diante de requerimento de sete presidentes das Comissões Técnicas desta Casa Legislativa, com fundamento no art. 287, além dos arts. 279 e ss., da Resolução nº 389, de 11 de dezembro de 1996 (Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará), decretou-se a tramitação em regime de urgência da referida PEC, em conjunto com diversas outras matérias de austeridade enviadas pelo Poder Executivo.

28. Diante da decretação da urgência de tramitação, houve dois pedidos de sua retirada, formulados pelos Deputados Roberto Mesquita e Gony Arruda, os quais foram submetidos a julgamento pelo Plenário desta Casa Legislativa – pedidos rejeitados. **Não havia dúvida, portanto, da legitimidade desse regime de tramitação, pois ratificado pelo próprio Plenário da Casa e por estar em plena sintonia com o seu regimento.**

29. **A tramitação em regime de urgência também foi questionada ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ-CE) e ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), que mantiveram deferência a este Poder Legislativo ao denegar as ordens requeridas, tudo a confirmar a legalidade do procedimento que se adotou.**

30. A matéria seguia seu trâmite, tanto no plenário, como também na Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), tendo sido debatida em audiência pública especialmente convocada para tanto.

31. Considerando que a PEC já estava com seus prazos de tramitação exauridos na CCJR, ante a tramitação em regime de urgência, convocou-se para as 14h, do dia 21 de dezembro de 2016, a sessão extraordinária destinada a discussão e votação, em primeiro turno, da PEC 02/2016. Antes, porém, a própria Comissão exarou seu parecer no sentido da constitucionalidade da proposição.

32. Após a aprovação da PEC nos dois turnos de votação, seguiu-se reunião da CCJR, para deliberar sobre a redação final da Emenda Constitucional. Aprovada a redação, submeteu-se à Mesa Diretora, que promulgou a EC de n.º 87/2016, à Constituição do Estado do Ceará.

33. Nesse ínterim, o TJ-CE chegou a ser provocado por intermédio de um Mandado de Segurança, o qual denegou a ordem, com claro fundamento de que a tramitação da proposição em regime de urgência tinha previsão regimental e poderia ser utilizado. Além disso, o próprio TCM-CE ingressou perante o STJ com pedido de Suspensão de Segurança e viu também a ordem ser expressamente denegada, **tudo a confirmar a inexistência de qualquer vício no processo legislativo *interna corporis*.**

34. Após, a EC n.º 87 foi devidamente publicada, o que se deu em 21 de dezembro de 2016.

35. Contudo, inconformada com o suposto malferimento à ordem constitucional brasileira, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON apresentou a ADI n.º 5638/CE, demandando a concessão de medida cautelar, com o objetivo de suspender a eficácia da EC n.º 87/2016, em face da possível irreversibilidade da situação fática oriunda da extinção do TCM – liminar deferida.

36. Ao acolher, em parte, as razões insertas na ADI 5638, a Insigne Ministra Presidente concedeu a ordem para suspender a eficácia, em sua integralidade, da Emenda *sub oculi*, sob dois estritos argumentos, assim resumidos:

a) A PEC tramitou em regime de urgência, sem observar intervalo entre seus turnos de votação.

b) Poderia haver solução de continuidade nas atividades do TCM-CE, o que justificaria a necessidade de decisão imediata durante o plantão.

37. Desse modo, **à despeito de todo o tramite delineado acima, a presente PEC almeja revogar a EC n.º 87/2016. Explica-se: diante da *velocidade incomum*[12] na tramitação da PEC n.º 002/2016 (que deu origem a EC n.º 87/2016), tendo sido sustados os efeitos até deliberação superior do STF, frustrando, pois, os objetivos para os quais se destinava, esta Casa Legislativa, por intermédio dos Deputados signatários, entendeu por bem destinar mais tempo para dialogar e entender melhor as razões pelas quais se faz necessária a extinção do TCM-CE, sendo esta Casa o palco conveniente para tal fim, e não um Tribunal Judicial, o que implicará, quando da efetivação da pretendida revogação, em hipótese de extinção anômala da ADI n.º 5638, conforme o reiterado entendimento**

jurisprudencial do STF (RTJ nº 154/396, ADI nº 117/PR, ADI nº 437/DF, ADI nº 2.284/CE) – v., por oportuno, a Justificativa anexa à presente PEC.

38. É clarividente que o reportado pleito (revogação da EC nº 87/2016), assim como a extinção do TCM no âmbito do Estado do Ceará, pretendidas na presente Proposta, encontra amparo no Princípio da Autonomia dos Entes Federativos.

39. A autonomia dos Estados, em seu tríplice conteúdo – autonomia política, autonomia financeira-tributária e autonomia administrativa – encetou-se com a Constituição Federal de 1934 e vem sendo mantida nas Constituições Federais posteriores, tendo sido insculpida na Constituição de 1988 no art. 25[13].

DA EXTINÇÃO DO TCM.

40. No que se refere à pretendida extinção do TCM, urge sobressaltar a ADI nº 867-6/MA, que interpretou os §§1º a 4º, do art. 31, da CF/88[14], e concluiu que os Estados têm o poder de criar e *extinguir* os Tribunais de Contas dos seus Municípios, tendo sido a iniciativa da respectiva Emenda Constitucional da Mesa Diretora de sua Assembleia Legislativa – parlamentar, portanto.

41. É também cediço que a extinção de um TCM jamais se localizará no domínio material da lei. São órgãos domiciliados nas Constituições Estatais. Logo, sua criação e extinção sempre serão veiculadas por emenda constitucional, como atestam os exemplos das ADIs nº 154/RJ, 445/TO e 867/MA. Em nenhuma destas, a propósito, o STF exigiu que a criação ou extinção se desse com observância de iniciativa reservada. E, ressalte-se desde logo, o TCM não detém poder de iniciativa de propositura de Emendas Constitucionais.

42. Consubstancia matéria propriamente constitucional a organização do Poder Público. Inevitável, portanto, que o surgimento de uma Constituição traga consigo a instituição jurídica de uma série de órgãos, que mediarão a vontade do Estado. Por decisão legítima do Poder Constituinte Decorrente, o Estado do Ceará entendeu por bem, em sua Constituição de 1989, contar com um órgão estadual que cuidaria de auxiliar as Câmaras de Vereadores no exercício do controle externo municipal: o Tribunal de Contas dos Municípios.

43. Insere-se na liberdade de acomodação constitucional do Estado-Membro constituir um Tribunal de Contas dos Municípios (ADI 154/RJ). Simetricamente, é lícito à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará extinguir o mesmo Tribunal (ADI 867/MA).

44. Ao fazê-lo, a presente EC não incorre em vício algum porque não aniquila ou suprime a função constitucional exercida pelos Tribunais de Contas: opera-se de imediato uma absorção, por parte do TCE/CE, das funções antes desempenhadas pelo TCM/CE – como de regra ocorre nos demais Estados-Membros.

45. Essa ratio, aliás, foi adotada por STF, quando do julgamento da ADI 3367/DF (Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, DJ 17/03/2006), cujo objeto era a Emenda Constitucional 45/2004 (assim chamada “Reforma do Judiciário”). Entre outras providências, tal Emenda criou um órgão que se insere na estrutura do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Contas, ao mesmo tempo em que extinguiu órgãos jurisdicionais: os Tribunais de Alçada.

46. Naquela oportunidade, o STF não vislumbrou ofensa alguma à Constituição, porquanto o referido arranjo normativo não afetou o núcleo fundamental da autonomia político-jurídica das funções típicas do Poder Judiciário:

[...] a incorporação privilegiada do princípio da separação na ordem constitucional não significa de modo algum que a distribuição primária das funções típicas e a independência formal dos Poderes excluam regras doutro teor, que, suposto excepcionais na aparência, tendem, no fundo, a reafirmar a natureza unitária das funções estatais, a cuja tripartição orgânica é imanente a vocação conjunta de instrumentos da liberdade e da cidadania. Tal arrumação normativa está longe de fraturar ou empobrecer o núcleo político e jurídico do sistema, que só estará mortalmente ferido lá onde se caracterizar, à luz de sua inspiração primordial, usurpação de funções típicas ou aniquilamento prático da autonomia de cada Poder.

47. Nem poderia ser diferente. Se a iniciativa de qualquer Emenda à Constituição que tangencie o Poder Judiciário depender de sua iniciativa, teríamos instalado um cenário de paradoxal de imutabilidade do texto constitucional, afinal, como é basilar, uma singela leitura do art. 60, caput, da CF/88, mostra que dentre os legitimados para iniciar uma Proposta de Emenda à Constituição não figura o Poder Judiciário (e nem os Tribunais de Contas).

48. Por isso, não há, absolutamente, impossibilidade de o texto constitucional alterar o desenho institucional e orgânico do Poder Judiciário, porquanto tais mudanças – e desde que assim o seja – não se relacionam com as funções típicas desse Poder. Nesse sentido milita judicioso Parecer lançado na ADI 5017/DF, de lavra do Eminentíssimo Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, que, com suporte em J. J. Gomes Canotilho, ensina:

É certo que a prerrogativa assegurada ao Poder Judiciário pelo art. 96, II, c, da Constituição decorre logicamente do princípio da separação de poderes, o qual foi instituído como cláusula pétrea pela ordem constitucional federal. Não obstante, como limite material ao poder constituinte reformador, esse princípio apenas proíbe propostas de

emendas constitucionais tendentes à sua abolição, conforme disposição expressa do art. 60, § 4º, III, da Constituição. **O fato de emenda constitucional promover alterações periféricas na estrutura de órgãos do Judiciário não configura afronta ao postulado**. Seria necessário que a alteração proposta lhe afetasse o núcleo intangível, o cerne do princípio, aquele conteúdo relativo à independência orgânica entre os poderes, mediante estabelecimento de relação de subordinação ou de dependência que afetasse o exercício das funções precípua do Judiciário, ou as transferisse a outro poder.

[...]

As emendas constitucionais têm por função precípua incorporar-se à ordem constitucional em vigor. Se a constituição originária pode instituir órgãos do Poder Judiciário (e é próprio que o faça, ao organizar o Estado), nada impede que emenda constitucional igualmente assim disponha, a fim de promover ajustes na organização dos poderes, impostos pelo câmbio social. Não há vedação lógica, jurídica ou política a que isso ocorra, desde que, como dito, não se trate de aniquilar, por supressão, as funções constitucionais de outro poder, ou de concentrá-las em um deles, de forma tendencialmente absolutista. (grifo inexistente no original)

49. Tudo isso considerado, **não pode ser visto como atentatório aos arts. 31 e 75, da CF/88[15], a supressão de Tribunal de Contas dos Municípios, porquanto a função constitucional de controle externo da Administração Pública Municipal, no Ceará, continuará a ser realizada, agora, pelo TCE/CE. Não temos, portanto, uma eliminação do Controle Externo, mas tão somente um rearranjo institucional – de exercício legítimo por parte do Poder Constituinte Decorrente do Estado-Membro.**

50. Tem-se uma **reorganização da função constitucional de Controle Externo da Administração Pública no Estado do Ceará**. Matéria que se porta no âmbito de conformação da Constituição Estadual. Donde conduzir ao absurdo o entendimento de que a extinção de Tribunal de Contas dos Municípios dependa de Emenda de sua iniciativa. **Ora, de modo simétrico ao art. 60, caput, da CF/88[16], o art. 59, da Constituição do Estado do Ceará[17], é inequívoco quanto à impossibilidade de uma Proposta de Emenda à Constituição ser deflagrada pelo próprio TCM/CE** (sem falar da impossibilidade lógico-política do quanto cogitado, por razões elementares).

51. Não se deve olvidar de precedente absolutamente específico (este sim!) da Corte Suprema: a ADI nº 867-6/MA. Vejamos a seguir.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL AUTORIZA OS SEUS ESTADOS-MEMBROS A EXTINGUIREM OS SEUS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS – PRECEDENTE ESPECÍFICO: ADI 867-6 – STF

52. **O Tribunal de Contas dos Municípios, mantido por Estado-membro, não tem sua existência avalizada pela Constituição Federal de 1988. Há tão só uma faculdade de sua criação, daí porque, a**

contrario senso, sempre se entendeu, doutrinária e jurisprudencialmente, pela possibilidade de sua extinção, como inclusive ocorreu nos Estados do Maranhão e Amazonas. O STF, em precedente específico, decorrente do julgamento da ADI nº 867-6, entendeu plenamente constitucional a extinção em referência, conforme já dantes informado.

53. Sob o aspecto meramente formal, o TCM-CE não é um órgão constitucional, eis que a CF/88 não lhe confere existência. Do ponto de vista material, o TCM tem competências que em 22 (vinte e dois) Estados Brasileiros e no Distrito Federal são próprias do Tribunal de Contas do Estado. Não é, pois, um órgão inerente à estrutura do Estado, muito menos essencial.

54. E aqui, por óbvio, não se está defendendo a impunidade ou falta de fiscalização. A presente Proposta não só extingue o TCM-CE, como trata da absorção integral de suas funções pelo TCE-CE. Tanto que a PEC em exame preservou todos os servidores efetivos, os procuradores e auditores, sobretudo para que não haja suspensão das atividades institucionais.

55. Não cuida essa PEC de questão de ordem meramente política e, ainda que o fosse, não haveria que se declarar qualquer inconstitucionalidade se não há vício material ou formal. A razão maior da pretendida extinção, sim, é de ordem econômica.

56. Em um momento político no qual se vive uma das maiores crises de nosso Estado, uma proposta que elimina um órgão, sem qualquer prejuízo de suas funções institucionais, e que permite uma economia significativa é deveras louvável.

57. Não foi à toa, frise-se, que quando da tramitação da PEC nº 002/2016, por 31 votos, dos 43 Deputados Estaduais presentes no Plenário desta Assembleia Legislativa, em ambos os turnos de votação final, foi aprovada a Proposta de Emenda Constitucional.

58. Detendo-se ao aspecto de natureza mais técnica, deve se registrar que a redação do art. 31, da CF/88, é patente ao determinar que a fiscalização do Município será exercida pela Câmara Municipal com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Municípios, *onde houver*; caso não haja, o controle externo da Casa Legislativa Municipal dar-se-á com o auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais.

59. É bem verdade que nos primeiros anos de vigência da Constituição Federal de 1988, instalou-se certa controvérsia alimentada pela indeterminação semântica resultante da conjugação dos §§ 1º e 4º, do art. 31, da CF/88[18]. Mas logo se percebeu que as prescrições normativas de lá oriundas têm por endereço uma específica situação: os Tribunais (ou Conselhos) de Contas situados na estrutura política do Município:

A vedação contida no §4º do art. 31 da Constituição Federal só impede a criação de órgão, Tribunal ou Conselho de Contas, pelos Municípios, inserido na estrutura destes. Não proíbe a instituição de órgão, Tribunal ou Conselho, pelos Estados, com jurisdição sobre as contas municipais. Constitucionalidade dos parágrafos do art. 358 da Carta fluminense de 1989. (ADI 154/RJ, Rel. Min. Octávio Gallotti, julgado em 18/04/1990, DJ 11/10/1991) (grifo inexistente no original)

60. No mesmo julgado, o voto do Eminentíssimo Ministro Celso de Mello equacionou com precisão o conflito aparente de normas:

A Lei Maior não contém prescrições cuja eficácia normativa possa limitar, de modo válido, o poder jurídico do Estado-membro de instituir, por sua vontade autônoma, órgãos estaduais de contas dos Municípios. Qualquer restrição, nesse sentido, só poderia emanar da Carta Federal, posto que configuradora de limitação jurídica à autonomia estadual. (grifo inexistente no original)

61. E por mais que o objeto da ADI 154/RJ não fosse a extinção de um Tribunal de Contas dos Municípios, é bem de ver que das lições constitucionais que a permeiam exsurtem soluções também para tal acontecimento, o que foi comprovado poucos anos depois.

62. Sob a vigência da Constituição Federal de 1988, o específico acontecimento de extinção de Tribunal de Contas (Estadual) dos Municípios pôde ser observado nos Estados do Amazonas (Emenda Constitucional nº 15/1995) e do Maranhão (Emenda Constitucional nº 09/1993).

63. Neste último, o STF foi instado a se manifestar, ocasião em que lecionou de modo claro que **a extinção de Tribunal de Contas dos Municípios, por emenda à Constituição de Estado, não incorre em violação à Constituição Federal:**

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS - CRIAÇÃO -EXTINÇÃO. A INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DOS PARS. 1. E 4. DO ARTIGO 31 DA CARTA DA REPUBLICA E CONDUCENTE A CONCLUIR-SE QUE OS ESTADOS MEMBROS TÊM O PODER DE CRIAR E EXTINGUIR CONSELHOS OU TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS. A EXPRESSÃO "ONDE HOVER" INSERTA NO PRIMEIRO PARAGRAFO ALBERGA A EXISTÊNCIA PRESENTE E FUTURA DE TAIS ÓRGÃOS, SENDO QUE O ÓBICE A

CRIAÇÃO FICOU RESTRITO A ATIVIDADE MUNICIPAL - PRECEDENTE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 154, RELATADA PELO MINISTRO OCTÁVIO GALLOTI, COM ACÓRDÃO PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA DE 11 DE

64. Tamanha a didática, importa também transcrever parte do voto do Min. **Marco Aurélio Mello**, *ad litteris*:

[...] Nenhuma norma da Constituição Federal proíbe a criação ou extinção de Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios, como órgãos integrantes da estrutura orgânica dos Estados-membros, de modo que a matéria se insere inteiramente no campo de discricção do legislador constituinte estadual. A Constituição Federal torna obrigatória a existência de um Tribunal de Contas para a fiscalização orçamentária e financeira do próprio Estado, que ordinariamente é também incumbido de auxiliar no controle externo dos Municípios. A fiscalização das finanças municipais, contudo, *pode ser* atribuída a um Tribunal ou Conselho de Contas dos Municípios, como órgão integrante da estrutura orgânica do próprio Estado-membro.

[...]

Dessa forma, nenhuma limitação existe na Constituição Federal, quer quanto à instituição quer quanto à extinção, pelos Estados, de órgão, Tribunal ou Conselho de Contas, com jurisdição sobre contas municipais.

Ao extinguir o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Maranhão, através da Emenda Constitucional nº 009/93, de 25 de março de 1993, portanto, **o legislador constituinte estadual limitou-se a exercer prerrogativa inerente à autonomia estadual, sem nenhuma afronta à Lei Fundamental. Extinto esse órgão, a fiscalização orçamentária e financeira dos Municípios passou a ser exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, como prescreve a aludida Emenda, em harmonia com a regra do §1º do art. 31 da Constituição Federal.** (STF. ADI nº 867-6/MA. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Julgado em: 10/10/94) (grifo inexistente no original)

65. A Constituição Federal de 88 não obriga que a fiscalização das contas municipais seja efetuada por um Tribunal de Contas do Município (ou dos municípios), sendo a sua existência – ou não – temática de discricção do legislador constituinte estadual.

66. Urge salientar, como já explicitado, que **não se está a propor que as Contas Municipais prescindam de fiscalização; o fato é que não são necessários, na verdade, dois Tribunais de Contas para tanto, podendo a fiscalização orçamentária e financeira dos Municípios ser exercida pelo TCE-CE, como já ocorre nos demais 22 Estados da Federação, além do DF.** A bem da verdade, conforme se extrai da justificativa da PEC em comento, *manter ambas as instituições representa um elevadíssimo ônus ao erário do Estado do Ceará, que já não mais o comporta, diante das várias outras demandas de seu povo.*

67. Não se olvide, ademais, do fato de ambos serem Tribunais de Contas Estaduais, um destinado ao julgamento de contas municipais; outro, estaduais. Seus Conselheiros são agentes políticos do Estado do Ceará e por ele mantidos.

68. Dessume-se, portanto, que **não há cogitar de inconstitucionalidade na extinção dos Tribunais de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE).**

DA AUSÊNCIA DE MALFERIMENTO AOS ARTIGOS 73, § 2º, I E II, E ART. 75 DA CF/88: DISCRICIONARIEDADE DO LEGISLADOR PARA REGULAR SITUAÇÃO TEMPORÁRIA E EXCEPCIONAL, VISANDO AO ATENDIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE

69. A presente Proposta, tendo em vista a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios, estabeleceu em seu art. 2º que os seus Conselheiros serão postos em disponibilidade, com direito a percepção integral de suas remunerações, incluídos os subsídios, direitos e vantagens pecuniárias, garantidos os reajustes nas datas e proporção dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

70. Para que não paire dúvida: não cabe aqui aduzir inconstitucionalidade material do dispositivo, tendo em vista as normas do art. 73, § 2º, incisos I e II, e art. 75, *caput* e parágrafo único[19], ambos da Constituição Federal de 1988.

71. O legislador constituinte derivado, amparado no princípio da proporcionalidade, e em face de situações excepcionais e temporárias, pode regular disposições que atendam ao interesse público subjacente à matéria, sobretudo em um contexto como o que ora se apresenta.

72. Insere-se na discricionariedade política do Poder Legislativo editar disposições normativas com eficácia a ser exaurida com o decurso de certo tempo, visando a garantia da máxima eficácia dos valores constitucionais que permeiam o conflito *sub examine*, sem que se permita cogitar em excesso desta Casa de Leis.

73. Nesse sentido, leciona KRELL:

O primeiro intérprete da Constituição é o legislador, ao qual a Constituição confere uma margem substancial de autonomia na definição da forma e medida em que o direito social deve ser assegurado (“liberdade de conformação”). Em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência constitucional. [20]

74. Na situação em comento, não há que se falar em desrespeito ao preconizado no art. 73, § 2º, incisos I e II, bem como ao art. 75, *caput* e parágrafo único da Constituição Cidadã, eis que **se trata de uma opção política do legislador de colocar em disponibilidade os Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Municípios com vistas ao atendimento dos princípios da economicidade e da eficiência.**

75. Dessa maneira, **homenageia-se o princípio da economicidade**, tão caro na atualidade, não se podendo utilizar de uma interpretação estrita dos dispositivos legais, sem análise da situação fática que pressupõe a *EC sub oculi*.

76. Com efeito, reiteram-se, as decisões políticas do legislador constituinte derivado estadual, que devem ser vislumbradas não apenas sob o viés da estrita literalidade, como também sob a conjuntura fática subjacente e sob os aspectos econômicos, sociais, políticos e jurídicos que animaram sua prolação, de modo que situações excepcionais e temporárias podem demandar alternativas concorrentes, sem negativa do comando normativo constitucional.

77. Nesse sentido, a doutrina de CANOTILHO:

O legislador dispõe, então, de um amplo domínio político para ponderar, valorar e comparar os fins dos preceitos constitucionais, proceder a escolhas e tomar decisões. Embora jurídico-constitucionalmente vinculado, o legislador desenvolve uma atividade criadora não subsumível a esquemas de execução ou aplicação de leis constitucionais, conformando livremente os fins políticos-sociais enunciados na Constituição. [21]

78. Como visto alhures, **a existência ou não de Tribunais de Contas dos Municípios, a fiscalizar as contas municipais – ao revés de Tribunais de Contas dos Estados – é, consoante precedentes do STF, matéria que se insere inteiramente no campo de discricção do legislador constituinte estadual.**

79. Entrementes, há, de fato, margem para inovação por parte do legislador constituinte estadual. A PEC, sem margem para dúvidas, é resultado dessa fenda de discricionabilidade permitida ao parlamentar.

80. Ora, **dada a extinção do TCM-CE, os seus Conselheiros serão postos em disponibilidade, a partir da publicação da presente emenda constitucional, com direito a percepção integral de suas remunerações, incluídos os subsídios, direitos e vantagens pecuniárias.**

81. Tal se deu justamente por **respeito às prerrogativas dos Conselheiros dos Tribunais de Contas que, por força do art. 71, § 5º, da CE/CE, terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos,**

subsídios, direitos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça Estadual e com o aval do STF, cuja súmula nº 11 enuncia, literalmente: a vitaliciedade não impede a extinção do cargo, ficando o funcionário em disponibilidade, com todos os vencimentos.

INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO À FISCALIZAÇÃO – SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE NÃO VERIFICADA – INSEGURANÇA JURÍDICA QUE DEVE SER EVITADA

82. É importante consignar que não haverá, por conta da proposição, solução de continuidade nos trabalhos de fiscalização quando da eficácia da presente PEC, diante dos próprios termos em que ela foi detidamente redigida.

83. Conforme consta da Emenda Constitucional (art. 21), *o Tribunal de Contas do Estado do Ceará adotará as providências necessárias à assunção das novas atividades imediatamente após a publicação da presente Emenda.*

84. E não poderia ser diferente, eis que a presente EC **preservou expressamente todos os servidores efetivos da Corte de Contas a ser extinta** (art. 3º), **além de igualmente aproveitar seus auditores e procuradores** (art. 4º).

85. Não há dúvida de que o TCE-CE detém a *expertise* suficiente e necessária à continuidade das fiscalizações que estão em curso, sobretudo porque o corpo técnico do TCM-CE será aproveitado.

86. A Emenda Constitucional, portanto, preocupou-se, com bastante clareza, em preservar as fiscalizações e o pleno exercício das competências que pertenciam à Corte a ser extinta.

CONCLUSÃO.

87. Sendo assim, à guisa das considerações acima expendidas, emitimos **PARECER FAVORÁVEL** à regular tramitação da presente Proposta de Emenda Constitucional nº 007/2017.

É o nosso parecer, salvo melhor juízo.

CONSULTORIA TÉCNICO-JURÍDICA DA PROCURADORIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ.

[1] Art. 25. *Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*

§ 1º *São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.*

[2] Art. 59 A *Constituição poderá ser emendada mediante proposta:*

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;

II – do Governador do Estado;

III – de mais da metade das Câmaras Municipais, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros; e

IV – de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores.

§ 1º *A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.*

§ 2º *A proposta será discutida e votada na Assembleia Legislativa, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos de seus membros.*

§ 3º *A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia, com respectivo número de ordem.*

§ 4º *Não será objeto de deliberação a proposta que vise a modificar as regras atinentes à alteração constitucional nem aquele tendente a abolir:*

I – a autonomia dos Municípios;

II – o voto direto, secreto, universal, igual e periódico; e

III – a independência e a harmonia dos poderes;

§ 5º *A matéria constante de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta da mesma sessão legislativa.*

[3] Art. 59 A *Constituição poderá ser emendada mediante proposta:*

I – de um terço. No mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;

[4] Art. 59. (...)

§ 1º *A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.*

[5] Art. 59. (...)

§ 4º *Não será objeto de deliberação a proposta que vise a modificar as regras atinentes à alteração constitucional nem aquele tendente a abolir:*

I – a autonomia dos Municípios;

II – o voto direto, secreto, universal, igual e periódico; e

III – a independência e a harmonia dos poderes;

[6] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p .451.

[7] CRETELLA JUNIOR, J. Primeiras lições de direito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

[8] Art. 37. *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

[9] DI PIETRO, M.S.Z. Direito Administrativo. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

[10] Art. 167. São vedados:

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

[11] Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[12] Na decisão liminar, resta grafado: *há plausibilidade na tese de inconstitucionalidade pelo fato do processo legislativo adotado na edição do ato impugnado, em especial no que se refere a sua tramitação em regime de urgência com a sequencia de sessões sem interregno na Assembleia Legislativa e com velocidade incomum na tramitação e aprovação da Proposta.*

[13] Art. 25. *Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*

§ 1º *São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.*

§ 2º (...)

§ 3º *Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.*

[14] Art. 31. *A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.*

§ 1º *O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.*

§ 2º *O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.*

§ 3º *As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.*

§ 4º *É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.*

[15] Art. 31. *A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.*

§1º *O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.*

Art. 75. *As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.*

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

[16] Art. 60. *A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:*

[17] Art. 59 *A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:*

I – *de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;*

II – *do Governador do Estado;*

III – *de mais da metade das Câmaras Municipais, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros; e*

IV – *de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores.*

§ 1º *A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.*

§ 2º *A proposta será discutida e votada na Assembleia Legislativa, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos de seus membros.*

§ 3º *A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia, com respectivo número de ordem.*

§ 4º *Não será objeto de deliberação a proposta que vise a modificar as regras atinentes à alteração constitucional nem aquele tendente a abolir:*

I – *a autonomia dos Municípios;*

II – *o voto direto, secreto, universal, igual e periódico; e*

III – *a independência e a harmonia dos poderes;*

§ 5º *A matéria constante de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta da mesma sessão legislativa.*

[18] Art. 31. (...)

§ 4º *É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.*

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

(...)

§ 2º *Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:*

I - *um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;*

II - *dois terços pelo Congresso Nacional.*

Art. 75. *As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.*

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

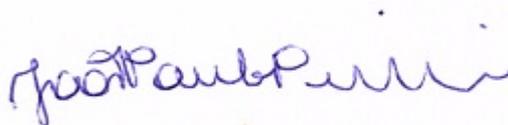
[20] KRELL, J. Andreas. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**. Brasília 36. 144 out./dez. 1999, p. 241.

[21] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador** – Contributo para a compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. Coimbra Editora. 2001, p. 216 e ss.



SULAMITA GRANGEIRO TELES PAMPLONA

ANALISTA LEGISLATIVO



JOAO PAULO PINHEIRO DE OLIVEIRA

CONSULTOR (A) TÉCNICO (A) JURÍDICO

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	DESPACHO
Descrição:	PEC 07/2017 - ENCAMINHAMENTO À COORDENADORIA DAS CONSULTORIAS TÉCNICAS.		
Autor:	99281 - FRANCISCO JOSE MENDES CAVALCANTE FILHO		
Usuário assinator:	99281 - FRANCISCO JOSE MENDES CAVALCANTE FILHO		
Data da criação:	08/06/2017 16:07:51	Data da assinatura:	08/06/2017 16:08:05



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

CONSULTORIA JURÍDICA

DESPACHO
08/06/2017

De acordo com o Parecer.

Encaminhe-se ao Senhor Coordenador das Consultorias Técnicas.

FRANCISCO JOSE MENDES CAVALCANTE FILHO
DIRETOR DA CONSULTORIA TÉCNICO JURÍDICA

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	DESPACHO
Descrição:	PEC 07/2017 - ENCAMINHAMENTO AO GABINETE DO PROCURADOR.		
Autor:	99281 - FRANCISCO JOSE MENDES CAVALCANTE FILHO		
Usuário assinator:	99281 - FRANCISCO JOSE MENDES CAVALCANTE FILHO		
Data da criação:	08/06/2017 16:10:40	Data da assinatura:	08/06/2017 16:10:57



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

CONSULTORIA JURÍDICA

DESPACHO
08/06/2017

De acordo com o Parecer.

À consideração do Senhor Procurador.

FRANCISCO JOSE MENDES CAVALCANTE FILHO
DIRETOR DA CONSULTORIA TÉCNICO JURÍDICA

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	DESPACHO
Descrição:	PEC 7/2017 - ANÁLISE E REMESSA AO PROCURADOR		
Autor:	99313 - WALMIR ROSA DE SOUSA		
Usuário assinator:	99313 - WALMIR ROSA DE SOUSA		
Data da criação:	08/06/2017 16:22:07	Data da assinatura:	08/06/2017 16:22:22



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

COORDENADORIA DAS CONSULTORIAS TECNICAS

DESPACHO
08/06/2017

DE ACORDO COM O PARECER.

ENCAMINHE-SE AO PROCURADOR.

WALMIR ROSA DE SOUSA
COORDENADOR DA PROCURADORIA

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	DESPACHO
Descrição:	PEC 07/2017 - PARECER - ANÁLISE E REMESSA À CCJR		
Autor:	99649 - RODRIGO MARTINIANO AYRES LINS		
Usuário assinator:	99649 - RODRIGO MARTINIANO AYRES LINS		
Data da criação:	08/06/2017 17:56:08	Data da assinatura:	08/06/2017 17:56:34



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

GABINETE DO PROCURADOR

DESPACHO
08/06/2017

Estou de acordo com o parecer emitido pela Consultoria Técnico-Jurídica, que opina pela constitucionalidade da proposição.

Ressalte-se, por ser oportuno e relevante ao trâmite da presente, que a esta Procuradoria foi enviado despacho do Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, no qual se designa como relator da matéria o Exmo. Sr. Deputado Leonardo Araújo. Entretanto, tal ato não consta do sistema eletrônico V-DOC, daí porque se faz necessário que o mesmo seja a ele devidamente anexado.

Observo, outrossim, que a Comissão de Constituição, Justiça e Redação detém o prazo de 20 dias para conclusão dos trabalhos, nos termos do art. 342, § 3º, do Regimento Interno, contados da data em que recebeu a presente Proposta de Emenda Constitucional. Esse é o prazo da própria CCJR, que não se confunde com aquele destinado ao relator para o exercício de seu mister: 10 dias, conforme prescreve o art. 82, I, também do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

À Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

RODRIGO MARTINIANO AYRES LINS

PROCURADOR

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	MEMORANDO
Descrição:	DESIGNAR RELATOR		
Autor:	99359 - DEPUTADO SERGIO AGUIAR		
Usuário assinator:	99359 - DEPUTADO SERGIO AGUIAR		
Data da criação:	08/06/2017 22:20:57	Data da assinatura:	08/06/2017 22:32:47



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

MEMORANDO
08/06/2017

Com base no que está previsto no artigo 65, IV do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Resolução nº 389 e suas atualizações);

“Art. 65 Ao Presidente da Comissão compete:

I...

.

.

IV designar, dentre os demais membros da comissão, relatores e distribuir-lhes a matéria sobre que devam emitir parecer, exceto nas comissões parlamentares de inquérito;”

Tramita nesta Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), a proposta de Emenda Constitucional nº 007/2017 que conforme preceitua o artigo 341, I do Regimento Interno;

“Art. 341 A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de 1/3 (um terço), no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;”

Em consonância com a Constituição estadual de 1989, que traz em seu artigo 59, I;

“Art. 59 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de 1/3 (um terço), no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;”

A referida Proposta de Emenda Constitucional nº 007/2017 tem a assinatura de 31 (trinta e um) parlamentares confirmando o atendimento ao previsto na legislação vigente.

A Secretária da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), identificou dentre os autores da Proposta de Emenda Constitucional nº 007/2017 os senhores deputados estaduais Evandro Leitão, Elmano de Freitas, Antônio Granja, Dr. Carlos Felipe e Dr. Sarto membros titulares deste colegiado.

Em análise minuciosa da Legislação, em especial, o Regimento Interno da Casa que prevê no seu artigo 68;

“Art. 68 – O autor da Proposição, em discussão ou votação, não poderá, na oportunidade, presidir a Comissão, podendo, entretanto, discuti-la e votá-la, sendo-lhe vedado funcionar como relator.”

(grifo nosso)

Determino que no prazo de 20 (vinte) dias conforme previsto no artigo 342, § 3º do Regimento Interno, seja expedido parecer pelo relator sobre a Proposta de Emenda Constitucional nº 007/2017, podendo para isso realizar audiências públicas com o objetivo de ouvir o conjunto da sociedade, assim como, o debate necessário acerca do tema da Proposta conforme o texto previsto no Regimento Interno abaixo:

“Art.342 – A Proposta será lida no expediente, sendo, a seguir, incluída em pauta, durante 10 (dez) dias seguidos;

§ 1º ...

.

.

§ 3º Expirando o prazo da pauta, a Mesa encaminhará a Proposta com as emendas, dentro de 02 (dois) dias, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que emitirá parecer, no prazo de 20 (vinte) dias.”

Desta forma designo o Deputado Leonardo Araújo, membro titular deste colegiado, Relator da matéria.

Encaminhe-se ao Relator.

COMISSÕES TÉCNICAS	CÓDIGO:	FQ-COTEC-021-04
MEMORANDO DE DESIGNAÇÃO DE RELATORIA	DATA EMISSÃO:	27/04/2012
	DATA REVISÃO:	11/03/2016
	ITEM NORMA:	7.2

(CCJR)

A Sua Excelência o Senhor

Deputado Leonardo Araújo

Assunto: Designação para relatoria

Senhor Deputado

Conforme prevê o art. 65, inciso IV, da Resolução nº 389, de 11 de dezembro de 1996 (Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará), designamos Vossa Excelência para relatoria de:

Proposição	Emenda(s) (especificar a numeração)	Regime de Urgência	Estudo Técnico
-------------------	--	---------------------------	-----------------------

X

Solicitamos observar os prazos estabelecidos no art. 82, do Regimento Interno, conforme abaixo:

Art. 82. O Relator terá, para apresentação de seu parecer escrito, os seguintes prazos:

I - 10 (dez) dias, nas matérias em regime de tramitação ordinária;

II - 5 (cinco) dias, nas matérias em regime de prioridades;

III - 2 (dois) dias, nas matérias em regime de urgência.

Solicitamos que a proposição seja devolvida à Comissão, tão logo seja emitido o parecer de Vossa Excelência.

Atenciosamente,



DEPUTADO SERGIO AGUIAR

PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

Memo. n.º 1/17

Fortaleza, 09 de junho de 2017.

Ao Departamento Legislativo

Venho por meio deste, na condição de presidente em exercício da Comissão de Constituição, Justiça e Redação na forma do art. 64 do Regimento Interno, e em face do memorando expedido pela liderança do Bloco Partidário PMDB/PMB/PSD despacho no expediente do dia 09.06.17, que substituiu o Deputado Leonardo Araújo como membro titular da referida comissão, determino que os projetos abaixo relacionados sejam remetidos a Comissão, via sistema v-doc legislativo, para nova distribuição e designação de relatorias.

- 1. Projeto de Lei n.º 80/2015, de autoria do Deputado Roberto Mesquita;*
- 2. Projeto de Lei n.º 237/2016, de autoria do Deputado Tin Gomes;*
- 3. Projeto de Lei n.º 135/17, de autoria da Deputada Aderlânia Noronha; e*
- 4. Proposta de Emenda Constitucional n.º 7/17, de autoria do Deputado Heitor Férrer.*

Certo do pronto atendimento, agradeço.


Deputado Antônio Granja

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação em exercício

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	MEMORANDO
Descrição:	DESIGNAÇÃO DE RELATORIA		
Autor:	99741 - DEPUTADO ANTONIO GRANJA		
Usuário assinator:	99741 - DEPUTADO ANTONIO GRANJA		
Data da criação:	09/06/2017 13:01:27	Data da assinatura:	09/06/2017 13:01:44



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

MEMORANDO
09/06/2017

COMISSÕES TÉCNICAS	CÓDIGO:	FQ-COTEC-021-04
MEMORANDO DE DESIGNAÇÃO DE RELATORIA	DATA EMISSÃO:	27/04/2012
	DATA REVISÃO:	11/03/2016
	ITEM NORMA:	7.2

(CCJR)

A Sua Excelência o Senhor

Deputado Osmar Baquit

Assunto: Designação para relatoria

Senhor Deputado,

Conforme prevê o art. 65, inciso IV, da Resolução nº 389, de 11 de dezembro de 1996 (Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará), designamos Vossa Excelência para relatoria de:

	Emenda(s)		
Proposição	(especificar a numeração)	Regime de Urgência	Estudo Técnico
X		NÃO	NÃO

Solicitamos observar os prazos estabelecidos no art. 82, do Regimento Interno, conforme abaixo:

Art. 82. O Relator terá, para apresentação de seu parecer escrito, os seguintes prazos:

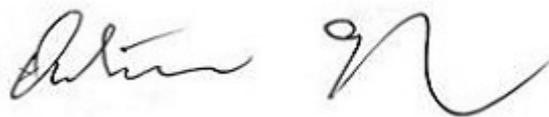
I - 10 (dez) dias, nas matérias em regime de tramitação ordinária;

II - 5 (cinco) dias, nas matérias em regime de prioridades;

III - 2 (dois) dias, nas matérias em regime de urgência.

Solicitamos que a proposição seja devolvida à Comissão, tão logo seja emitido o parecer de Vossa Excelência.

Atenciosamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Antonio Granja', with a stylized flourish at the end.

DEPUTADO ANTONIO GRANJA

PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO EM EXERCÍCIO



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

Memo n.º 13/2017

Fortaleza, 14 de Junho de 2017.

Ao Diretor do Departamento

Assembleia Legislativa do Ceará

Chega a meu conhecimento que esta Casa Legislativa foi notificação acerca da decisão nos autos nº 0142830-51.2017.8.06.0001 às 14:00 oriunda da 11ª Vara do Juizado Especial da Fazenda Pública, determinando que o presente projeto permaneça na pauta da Casa pelo prazo de 10 (dez) dias seguidos.

Portanto, em cumprimento à decisão judicial retromencionada, cancelo a reunião extraordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, convocada para o dia 14/06, às 15:00.

Ato contínuo, remeto a proposição PEC nº 07/2017 a qual extingue o Tribunal de Contas ao Departamento Legislativo, para que cumpra o que fora determinado, até que, porventura, sobrevenha nova decisão judicial.

Atenciosamente,

Dep. Antonio Granja
Presidente da CCJR, em exercício



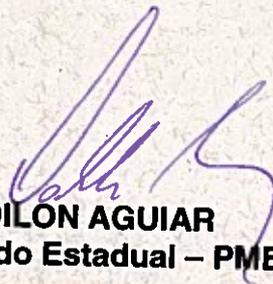
**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

Requerimento N° /2017

EXMO. SR. PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ.

REQUERIMENTO CERTIDÃO

O Deputado ODILON AGUIAR, no uso de suas atribuições legais, nos termos dos artigos 217/221 do Regimento Interno, vem, perante Vossa Excelência, REQUERER CERTIDÃO atestando o **não recebimento** de Emenda Supressiva à Proposta de Emenda Constitucional - PEC n.º07/2017 apresentada por este subscritor em 29 de maio de 2017.



ODILON AGUIAR
Deputado Estadual – PMB

Avenida Desembargador Moreira, 2807
Fortaleza/CE, CEP 60170-900



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

CERTIDÃO

O Departamento Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, atendendo a solicitação do Deputado Odilon Aguiar, através de requerimento s/n /2017, certifica o que no dia 29 de maio de 2017, não foi acolhida para inserção no Sistema VDOC, emenda supressiva à Proposta de Emenda Constitucional nº 07/2017 de sua autoria, tendo em vista, que a mesma não atende aos dispositivos estabelecidos na Resolução nº 389/1996 (Regimento Interno), abaixo discriminados:

“Art. 341. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I -de 1/3 (um terço), no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;”

“Art. 342. A proposta será lida no expediente, sendo, a seguir, incluída em pauta, durante 10 (dez) dias seguidos.

§ 1º A redação das emendas deve ser feita, de forma que permita a sua incorporação à proposta, aplicando-se-lhe a exigência do número de subscritores, estabelecidos no artigo anterior. “

Por ser a expressão da verdade, eu Alberto Jorge Portela Lima, Chefe da Divisão de Expediente Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, matrícula 000262 Alberto Jorge Portela Lima, firmo a presente Certidão, em 08 de junho de 2017.

*Alberto Jorge Portela Lima
08.06.17.*



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

Despacho Presidencial,

A Presidência tomou conhecimento, nesta data, que o Departamento Legislativo não acolheu para inserção no Sistema VDOC, no dia 29 de maio de 2017, Emenda Supressiva à Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 07/2017, apresentada pelo Deputado Odilon Aguiar, subscrita por outros parlamentares.

O Regimento Interno no seu art. 24, inciso II, alínea a), combinado com o art. 198 e seu parágrafo único, dispõe que:

“**Art. 24.** São atribuições do Presidente, além de outras expressas ou implícitas, neste Regimento:

...

II - quanto às proposições:

- a) deixar de aceitar qualquer proposição que não atenda às exigências regimentais ou sejam manifestamente contrárias à Constituição Federal ou Estadual, cabendo, dessa decisão, recurso, em 24 (vinte e quatro) horas, para o Plenário, ouvida a Comissão de Constituição, Justiça e Redação; com o apoio de 1/10 (um décimo) dos membros desta Casa Legislativa.

Art. 198. Não serão admitidas proposições:

...

IV - anti-regimentais;

Parágrafo único. Se o Autor da proposição dada como inconstitucional, anti-regimental ou alheia à competência da Assembleia, não se conformar com a decisão da Presidência que não a aceitar, poderá requerer ao Presidente audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que se discordar da decisão, restituí-la-á para a devida tramitação.”



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

Nos termos do inciso IV do art. 196, emenda é uma proposição, portanto, qualquer decisão sobre o acatamento para regular tramitação ou não de emenda cabe ao Presidente deste Poder decidir, conforme dispositivos acima elencados.

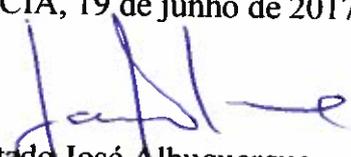
Ora, a Proposta de Emenda à Constituição tramita tão somente na Comissão de Constituição, Justiça e Redação, conforme preceito regimental do § 3º do art. 342, e, é nesta Comissão que iria desaguar qualquer recurso impetrado por parlamentares mediante a alegativa de anti-regimentalidade para não aceitar a proposição.

In casu, registro que a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 07/2017, de autoria do Deputado Heitor Férrer, encontra-se atualmente no Departamento Legislativo, e não há nenhum prejuízo na avaliação e apreciação da PEC e da Emenda Supressiva apresentada, posto que ainda não houve a apreciação da constitucionalidade e regimentalidade da PEC em referência pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Diante do exposto, determino a imediata juntada da Emenda Supressiva no sistema V-DOC, apresentada pelo Deputado Odilon Aguiar, para permitir a sua análise, no que toca a regimentalidade e constitucionalidade, pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Dê-se ciência ao Deputado Odilon Aguiar desta decisão para apresentar o(s) documento(s) originais.

GABINETE DA PRESIDÊNCIA, 19 de junho de 2017.


Deputado José Albuquerque
PRESIDENTE



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

Memo n.º 81/17

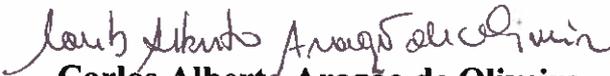
Ao Senhor Deputado Odilon Aguiar,

Em 19 de junho de 2017.

Assunto: Solicitação Faz.

Senhor Deputado,

Em face do despacho do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, Deputado José Albuquerque, do dia 19 de junho do corrente ano, determinando a imediata juntada da Emenda Supressiva apresentada por Vossa Excelência à Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 07/2017 no sistema V-DOC, solicitamos apresentar a este Departamento a proposição original, no sentido de efetuarmos a juntada da mesma no Sistema VDOC.


Carlos Alberto Aragão de Oliveira
Departamento Legislativo

Fatima
19/06/2017



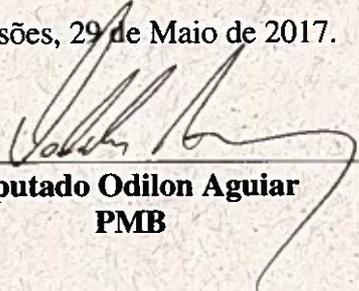
Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará

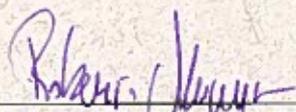
EMENDA SUPRESSIVA Nº ____/2017 À PROPOSTA DE EMENDA À
CONSTITUIÇÃO Nº 07/2017

Suprime os **arts. 1º a 23** e respectivos
**parágrafos e incisos da Proposta de
Emenda à Constituição nº 07/2017.**

Art. ____ - Ficam suprimidos os **arts. 1º a 23** e respectivos **parágrafos e incisos** da
Proposta de Emenda à Constituição nº 07/2017.

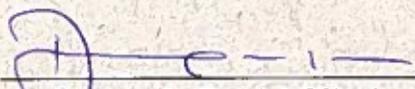
Sala das Sessões, 29 de Maio de 2017.

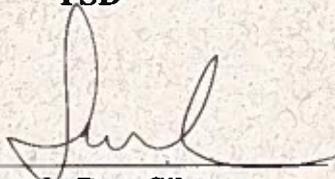

Deputado Odilon Aguiar
PMB

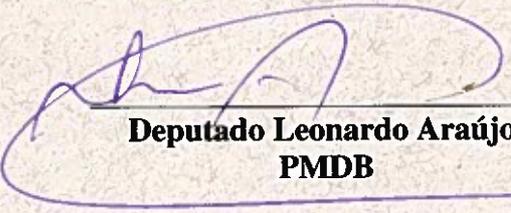

Deputado Roberto Mesquita
PSD

Deputada Bethrose
PMB

Gony Arruda
PSD

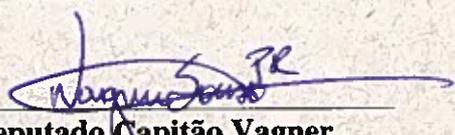

Deputado Daniel Oliveira
PMDB


Deputada Dra. Silvana
PMDB


Deputado Leonardo Araújo
PMDB

Audic Mota
PMDB

Deputado Agenor Neto
PMDB


Deputado Capitão Vagner
PR

Deputada Fernanda Pessoa
PR

Deputado Carlos Matos
PSDB

Deputada Aderlândia Noronha
SD

Deputado Ely Aguiar
PSDC

Deputado Joaquim Noronha
PRP

Deputado Renato Roseno
PSOL



Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará

EMENDA SUPRESSIVA Nº ____/2017 À PROPOSTA DE EMENDA À
CONSTITUIÇÃO Nº 07/2017

JUSTIFICATIVA

A **Proposta de Emenda à Constituição nº 07/2017** foi apresentada a esta **Casa Legislativa** como o mesmo *conteúdo essencial* da **Emenda Constitucional nº 87 – extinção do Tribunal de Contas dos Municípios** – na plena vigência de **Decisão Liminar** que **SUSPENDE todos os termos e efeitos do texto** da **Constituição do Estado do Ceará** inserido pela referida.

Desse modo, a tramitação e votação dessa **Proposta de Emenda à Constituição nº 07/2017** representa um desrespeito a determinação do **Supremo Tribunal Federal**, constituindo-se numa burla constitucional, com o ardil de, intencionalmente, driblar a decisão judicial em debate, que se encontra para apreciação de mérito na **Suprema Corte**, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade – **ADI 5638** sob a Relatoria do Eminentíssimo **Ministro Celso de Melo**.

A **ADI 5638** alega em suas razões *vício de iniciativa legislativa* quanto à autoria da **Proposta de Emenda à Constituição do Estado** ter sido apresentada por integrantes deste **Poder Legislativo**, haja vista a competência privativa atribuída aos Tribunais de Contas, como órgãos autônomos.

Não somente uma ofensa à decisão liminar expedida em 28/12/2016, pela Suprema Corte, há também nítida ofensa ao disposto no Regimento Interno desta Casa Legislativa que trata a matéria como prejudicada nos termos de seu artigo 234, que reza:

“Art. 234. Considera-se prejudicada:

...

IV - a emenda ou subemenda de matéria idêntica a outra, já aprovada ou rejeitada;”

Para que não houvesse dúvidas quanto a intenção do disposto no Regimento desta Casa o artigo seguinte, 235 diz que:

“Art. 235. As proposições idênticas ou que versem sobre matérias correlatas, serão anexadas à mais antiga, desde que seja possível o exame em conjunto.”

Não havendo réstia de dúvida sobre a completa impossibilidade legal da apreciação da matéria por esta Casa Legislativa, imperioso a

este Poder Legislativo o respeito ao Poder Judiciário, a Carta Magna de nossa nação, e a lembrança de que os poderes são divididos entre Executivo, Legislativo e Judiciário, não devendo havendo subordinação entre eles, mas havendo respeito as instâncias de competência.

Sala das Sessões, 29 de Maio de 2017.



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

Fortaleza, 19 de junho de 2017

Memo n.º 32/2017

Excelentíssimo Senhor Presidente

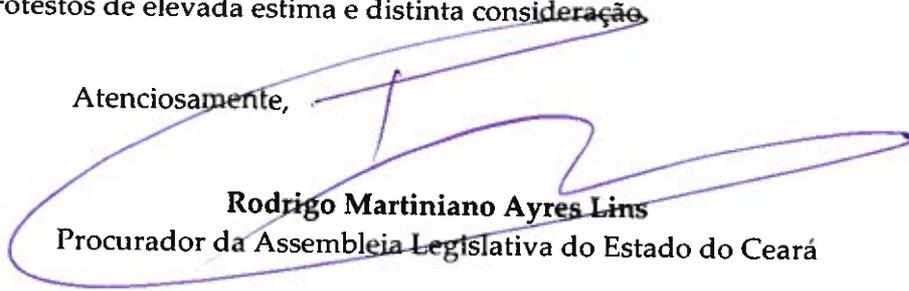
Cumprimentando Vossa Excelência, servimo-nos do presente expediente para informar que a 3ª Turma Recursal do Estado do Ceará, nos autos do Agravo de Instrumento n.º 0010180-09.2017.8.06.9000, sustou os efeitos da liminar que havia sido proferida no bojo da Ação Ordinária proposta pelo Deputado Leonardo Araújo, tombada sob o n.º 0142830-51.2017.8.06.0001, que tramita perante a 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza e visava impugnar o andamento da PEC 07/2017.

Outrossim, o próprio Juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza INDEFERIU a petição inicial daquele feito e, em consequência, o extinguiu sem resolução do mérito.

Informo, ainda, que a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará já se deu por intimada de ambas as decisões, tudo consoante os anexos documentos.

Aproveitamos a oportunidade para apresentar a Vossa Excelência nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,


Rodrigo Martiniano Ayres Lins
Procurador da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

A sua Excelência o Senhor
José Jácome Carneiro Albuquerque
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará
Nesta


19/06/2017



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
FÓRUM DAS TURMAS RECURSAIS PROF. DOLOR BARREIRA
TERCEIRA TURMA RECURSAL**

Processo: 0010180-09.2017.8.06.9000 - Agravo de Instrumento
Agravante: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ (por seu Presidente)
Agravado: Leonardo Araujo de Souza

DECISÃO INTERLOCUTÓRIA

Trata-se de recurso de Agravo de Instrumento interposto pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará – ALCE, em face de decisão interlocutória proferida pelo Juízo 11ª. Vara do Juizado Especial da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza que determinou, em sede de tutela provisória, a suspensão do processo legislativo estadual referente à Proposta de Emenda à Constituição Estadual nº 07/2017.

O recorrente, em sua inicial de páginas 01/21, argumentou, de início, a incompetência absoluta do Juizado Especial da Fazenda Pública para o enfrentamento da matéria. Para tanto, aduziu que a Assembleia Legislativa não figuraria no rol do *caput* do artigo 2º, da Lei nº 12.153/2009, mormente por ser organismo público que, apesar de ser despersonalizado, ostenta capacidade processual. Dessa forma, entende que apenas o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará seria o órgão judiciário competente para a análise da matéria.

Para além de tal argumento, propôs que a matéria em apreço carrega grande complexidade, que foi reconhecida na própria petição inicial. Assim, em havendo "alta complexidade" no exame meritório, escapa a demanda da competência das varas do Juizado Especial da Fazenda Pública, sendo inexistente a decisão combatida em face da incompetência absoluta.

TERCEIRA TURMA RECURSAL
 Av. Santos Dumont, 1400 – Aldeota – CEP. 60150-161 – Fortaleza-CE Fone: (85) 3244-6547

Este documento foi liberado nos autos em 19/06/2017 às 11:08, é cópia do original assinado digitalmente por ANDRE AGUIAR MAGALHAES. Para conferir o original, acesse o site <http://esaj.tjce.jus.br/esaj>, informe o processo 0010180-09.2017.8.06.9000 e código 968D96.



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
FÓRUM DAS TURMAS RECURSAIS PROF. DOLOR BARREIRA
TERCEIRA TURMA RECURSAL**

Mais adiante, levantou a tese de que os "fundamentos apresentados pelo Promovente e os insertos na Decisão Judicial são meramente REGIMENTAIS, daí porque não seriam passíveis de controle pelo Poder Judiciário" (pág. 11).

Alegou, ainda, que não houve quaisquer violações às normas regimentais da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, tendo sido todos os prazos legais sido cumpridos, mormente diante da literalidade do texto do artigo 342, do RIAL/CE.

Nessa oportunidade, mencionou que a PEC nº 07/2017 teria sido lida no expediente do dia 17 de maio de 2017, tendo permanecido em pauta até o dia 29 de maio de 2017, perfazendo mais de dez dias consecutivos, que seria o teor do artigo 342, mencionando, ademais, que (pág. 14):

"Em que pese a PEC nº 7/2017 tenha sido protocolizada e lida no mesmo dia - na 53ª sessão legislativa -, a sua inclusão em pauta só se deu no dia seguinte, no âmbito da 54ª sessão, no estrito cumprimento do art. 342, do Regimento Interno desta Casa Legislativa".

Dessa maneira, concluiu seus argumentos ponderando que tendo sido incluída em pauta no dia 18/05/2017 e posteriormente encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Redação no dia 30/05/2017, teria sido se passados treze dias seguidos, não havendo, portanto, qualquer ofensa ao dispositivo regimental.

Por fim, requereu a imediata suspensão da decisão impugnada, com sua confirmação no mérito, para que seja dado efetivo andamento ao trâmite legislativo da PEC nº 07/2017.



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
FÓRUM DAS TURMAS RECURSAIS PROF. DOLOR BARREIRA
TERCEIRA TURMA RECURSAL**

Documentos acostados à exordial nas páginas 22/130, destacando-se: petição inicial do processo de origem (pág. 22/53); PEC nº 07/2017 (pág. 57/66); despacho de leitura em Plenário (pág. 67); informação da CCJ (pág. 68/70); despacho do juízo de origem determinando a intimação do Ministério Público (pág. 72); pedido de apreciação de tutela de urgência (pág. 75/80); decisão interlocutória recorrida (pág. 82/83); tramitação da PEC nº 07/2017 (pág. 84/127).

É o relatório. Decido.

Como relatado, cinge-se o presente recurso de Agravo de Instrumento à reforma de decisão interlocutória proferida pelo Juízo da 11ª Vara dos Juizados Especiais da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza que suspendeu, via decisão de antecipação de tutela, o trâmite legislativo da Proposta de Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 07/2017.

Ab initio, necessário enfrentar, ainda que em sede de decisão interlocutória, o tema referente à competência do Juizado Especial da Fazenda Pública para o enfrentamento da demanda.

Sobre o tema, interessante anotar as lições de Oscar Valente Cardoso, em seu Juizados Especiais da Fazenda Pública (Comentários à Lei nº 12.153/2009), que, tratando do assunto, ensina:



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
FÓRUM DAS TURMAS RECURSAIS PROF. DOLOR BARREIRA
TERCEIRA TURMA RECURSAL**

"Em síntese, há cinco requisitos a ser observados nos processos dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, sendo os três primeiros objetivos (art. 2º), e os dois restantes subjetivos (art. 5º): (a) causas de competência da Justiça Estadual, evidentemente; (b) o valor da causa não deve ultrapassar os 60 salários mínimos; (c) mesmo que não se ultrapasse o valor de alçada, a matéria não deve estar listada nas exceções do parágrafo 1º do art. 2º; (d) somente podem ser autores as pessoas naturais, microempresas e empresas de pequeno porte; e (e) no polo passivo são legitimados os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios, bem como autarquias, fundações e empresas públicas a eles vinculadas (salvo exceções de litisconsórcio passivo necessário, como será visto no item destinado ao litisconsórcio ativo e passivo)".

Das lições doutrinárias, percebe-se, ainda, que a Lei nº 9.099/95, aplicável subsidiariamente à Lei nº 12.153/2009, ambas dispõe de que o "Juizado Especial Cível tem competência para conciliação, processo e julgamento das causas cíveis de menor complexidade".

Nesse sentido, Leonardo Carneiro da Cunha, em seu A Fazenda Pública em Juízo, propõe que:

*"Ainda que o valor seja inferior a 60 (sessenta) salários mínimos, a causa será excluída da competência do Juizado Estadual da Fazenda Pública quando houver complexidade, ou melhor, quando houver uma prova técnica mais complexa ou demorada. **Se a resolução do litígio depende de prova técnica de intensa investigação, a competência deve ser da Justiça Comum Estadual, e não do Juizado da Fazenda Pública, mesmo que a causa ostente pequeno valor.** É importante observar ser aplicável aos Juizados da Fazenda Pública o disposto na Lei 9.099/1995, cujas regras estabelecem ser simplificada a produção probatória, não se admitindo a prova pericial da forma como está regulada no CPC; o que cabe, apenas, no âmbito dos juizados, é a inquirição de técnicos ou especialistas na própria*



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
FÓRUM DAS TURMAS RECURSAIS PROF. DOLOR BARREIRA
TERCEIRA TURMA RECURSAL**

audiência, ou uma inspeção sumária a ser realizada pelo juiz ou por pessoa de sua confiança, que lhe relatará informalmente o que for verificado".

Assim, analisando o teor dos autos, vê-se que a matéria em apreço diz respeito, em verdade e tão somente apenas, com relação à interpretação de dispositivos do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará referentes à tramitação de Proposta de Emenda à Constituição Estadual.

Não se vislumbra, portanto, demasiada complexidade da matéria que enseje sua análise pelo juízo comum, podendo indubitavelmente ser apreciada pelo Juizado Especial da Fazenda Pública.

Ademais, como mencionado alhures, enquadra-se a propositura da demanda nos requisitos propostos pela doutrina, haja vista não haver regra especial de competência que determine expressamente que a matéria dos autos seja de outro juízo, a causa tem valor abaixo de sessenta salários mínimos, não se encontra no rol de exceções do artigo 2º, § 1º, da Lei nº 12.153/2009, foi interposta por pessoa natural e, por fim, no polo passivo figura ente despersonalizado com capacidade jurídica e processual especial, podendo, portanto, ser demandando em juízo.

De mais a mais, caso se considere que a mera interpretação de dispositivos legais seja questão de demasiada complexidade, apta à declaração de incompetência deste Juizado Especial Fazendário, estar-se-ia, em verdade, esvaziando-se a competência dos Juizados Especiais, criando-se precedente deveras restritivo ao acesso a esta via procedimental que, dado a sua ritualística mais simples e informal, possui ampla capacidade de enfrentamento de matérias que são despiciendas de maiores ritos probatórios, como o que ocorre *in casu*.

TERCEIRA TURMA RECURSAL

Av. Santos Dumont, 1400 – Aldeota – CEP. 60150-161 – Fortaleza-CE Fone: (85) 3244-6547

Este documento foi liberado nos autos em 19/06/2017 às 11:08, é cópia do original assinado digitalmente por ANDRE AGUIAR MAGALHAES. Para conferir o original, acesse o site <http://esaj.tjce.jus.br/esaj>, informe o processo 0010180-09.2017.8.06.9000 e código 968D96.



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
FÓRUM DAS TURMAS RECURSAIS PROF. DOLOR BARREIRA
TERCEIRA TURMA RECURSAL**

Portanto, não se vislumbra qualquer das hipóteses de incompetência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública para o processamento e julgamento da matéria.

Superado a análise da tese de incompetência, passa-se ao enfrentamento do pedido de concessão de liminar *inaudita altera pars* para a suspensão da decisão interlocutória objurgada.

Para tanto, alegou que não houve quaisquer violações às normas regimentais da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará - ALCE, tendo sido todos os prazos legais sido cumpridos, mormente diante da literalidade do texto do artigo 342, do RIAL/CE, mencionando que a PEC nº. 07/2017 teria sido lida no expediente do dia 17 de maio de 2017, permanecendo em pauta até o dia 29 de maio de 2017, perfazendo mais de dez dias consecutivos, que seria o teor do referido artigo.

Dessa maneira, concluiu seus argumentos ponderando que tendo sido incluída em pauta no dia 18/05/2017 e encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Redação no dia 30/05/2017, teria sido passados treze dias seguidos, não havendo, portanto, qualquer ofensa ao dispositivo regimental.

Contraopondo os argumentos recursais aos fundamentos elididos na decisão combatida, vemos que o juízo de origem determinou o retorno do processo legislativo da PEC nº 07/2017 para inclusão da matéria por 10 (dez) dias de pauta seguidos, nos termos do artigo 342, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

Vê-se, portanto claramente, que o caso dos autos inclina-se à interpretação da norma do artigo 342, do RIAL/CE, que dispõe, grifo nosso:

TERCEIRA TURMA RECURSAL

Av. Santos Dumont, 1400 – Aldeota – CEP. 60150-161 – Fortaleza-CE Fone: (85) 3244-6547



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
FÓRUM DAS TURMAS RECURSAIS PROF. DOLOR BARREIRA
TERCEIRA TURMA RECURSAL**

"Art. 342. A proposta será lida no expediente, sendo, a seguir, ida em pauta, durante 10 (dez) dias seguidos".

Conforme os documentos anexados, infere-se que o autor/recorrido – exordial de páginas 22/53 – insurgiu-se contra a tramitação da PEC nº 07/2017 por entender que teria ocorrido afronta às regras procedimentais do trâmite legislativo, mormente por descumprimento do prazo fixado no artigo 342, do RIAL/CE. Nestes termos, grifo nosso (pág. 36/37):

III.1 - No que tange ao trâmite da Proposta de Emenda à Constituição n.º 07/2017, cumpre observar que aludida proposição fora autuada em 17 de maio de 2017 e lida em Plenário na mesma data, quando ocorria a 53ª (quingüagésima terceira) sessão ordinária da 3ª (terceira) sessão legislativa da 29ª (vigésima nona) legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará - ALCE.

III.2 - Assim, conforme a documentação anexa, no mesmo dia em que foi protocolada, 17/05/17, a Proposta de Emenda à Constituição foi lida em Plenário, dando início ao seu trâmite, portanto, a partir da leitura na 53ª (quingüagésima terceira) sessão da Assembleia Legislativa, possibilitando sua inclusão em pauta a partir da 54ª sessão e subsequentes.

III.3 - Importante notar, já nesse momento, a pressa e o aqodamento no sentido de dar celeridade ao processo de emenda à constituição, pois a Proposta foi lida no Plenário na mesma data em que foi protocolada, ou seja, demonstra-se o manifesto interesse em apressar o trâmite da PEC, já que foi encaminhada para leitura oficial no mesmo dia em que foi protocolada, o que não é a praxe no âmbito da Assembleia Legislativa do Ceará.

III.4 - Em seguida, já na data de 30 de maio de 2017, apenas 13 (treze) dias corridos após sua autuação, nos termos do que consta nos autos digitais da PEC, o processo legislativo já estava sob posse da Comissão



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
FÓRUM DAS TURMAS RECURSAIS PROF. DOLOR BARREIRA
TERCEIRA TURMA RECURSAL**

de Constituição, Justiça e Redação – CCJ, que, ainda em 30/05/17, encaminhou os fólios à Procuradoria da Casa para emissão de parecer.

III.5 - Em outras palavras, após somente 08 (oito) dias úteis (18 a 30 de maio) a Proposta de Emenda à Constituição do Estado nº 7/2017 já estava tramitada à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJ, pois na data de 30/05/17 a própria CCJ já encaminhou a proposta à Procuradoria, para emissão de parecer.

III.6 - Isso posto, observa-se que, em 30 de maio de 2017, data em que foi realizada a 60ª (sexagésima) sessão ordinária da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará - ALCE, a PEC n.º 07/2017 já se encontrava na CCJ, ou seja, não estava mais na pauta das sessões ordinárias do Plenário da ALCE”.

Pois bem.

Para a concessão da suspensão dos efeitos da medida antecipatória concedida na origem, necessário é a presença tanto do *periculum in mora* quanto do requisito *fumus boni iuris*, correspondendo, respectivamente, à efetiva possibilidade de os efeitos emanados da decisão combatida causarem dano grave, de difícil ou impossível reparação futura, e à real possibilidade de provimento do recurso; tais requisitos encontram-se positivados no texto do artigo 995, Parágrafo único, do Código de Processo Civil:

Art. 995. Os recursos não impedem a eficácia da decisão, salvo disposição legal ou decisão judicial em sentido diverso.

*Parágrafo único. **A eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso.***



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
FÓRUM DAS TURMAS RECURSAIS PROF. DOLOR BARREIRA
TERCEIRA TURMA RECURSAL**

Com efeito, e mediante análise perfunctória que requer este momento processual, vislumbro a presença dos requisitos exigidos para a suspensão dos efeitos da decisão recorrida.

Verificando o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará - ALCE, temos que há dois principais dispositivos que regem a inclusão de projetos em pauta e o necessário ínterim para a sua tramitação, quais sejam, os artigos 183 e 342:

"Art. 183. Qualquer projeto, depois de recebido, aceito pela Mesa e publicado em avulso, será incluído em pauta, por ordem numérica, durante 3 (três) Sessões Ordinárias consecutivas, para conhecimento dos Deputados e recebimento de emendas.

Parágrafo único. Excetua-se do prazo estipulado neste artigo, a Emenda à Constituição, de que trata o art. 334, deste Regimento".

"Art. 342. A proposta será lida no expediente, sendo, a seguir, incluída em pauta, durante 10 (dez) dias seguidos".

Ao realizar uma interpretação conjunta dos dispositivos acima, temos que o prazo para inclusão em pauta referente à Proposta de Emenda à Constituição nº 07/2017 escapa à regra geral do *caput* do art. 183, haja vista o que dispõe o parágrafo único deste mesmo artigo.

Dessa forma, ao menos nesta primeira análise, temos que a PEC tem rito procedimental diferenciado perante a Assembleia Legislativa, devendo seguir especificamente o rito próprio previsto no artigo 342, o qual prevê, de maneira própria, que a Proposta de Emenda a Constituição deve ser incluída em pauta "*durante 10 (dez) dias seguidos*".

TERCEIRA TURMA RECURSAL

Av. Santos Dumont, 1400 – Aldeota – CEP. 60150-161 – Fortaleza-CE Fone: (85) 3244-6547

Este documento foi liberado nos autos em 19/06/2017 às 11:08, é cópia do original assinado digitalmente por ANDRE AGUIAR MAGALHAES. Para conferir o original, acesse o site <http://esaj.tjce.jus.br/esaj>, informe o processo 0010180-09-2017.8.06.9000 e código 968D96.



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
FÓRUM DAS TURMAS RECURSAIS PROF. DOLOR BARREIRA
TERCEIRA TURMA RECURSAL**

Necessário esclarecer, também, que não há, ao menos *a priori*, possibilidade de interpretação diversa do texto do artigo 342. Isso porque, como visto, a intenção do legislador ao elaborar o Regimento Interno da ALCE, foi clara ao estabelecer prazo específico e até mais rigoroso para a tramitação das propostas de emenda à Constituição Estadual.

Frise-se aqui que à atividade legislativa, *in casu*, cabe a confecção de prazos comuns, ordinários, e prazos específicos para a tramitação de assuntos que reputar, dentro de seu exclusivo juízo de valor, necessários, não cabendo ao Poder Judiciário a interferência em atividade típica de tal Poder. Caso contrário, estar-se-ia violando princípio dos mais comezinhos da ordem jurídica brasileira: a separação dos poderes.

No mais, ainda dentro dessa ótica e em análise superficial, percebe-se dos próprios argumentos trazidos pelo autor/recorrido em sua inicial que o período de dez dias seguidos foi amplamente obedecido, haja vista que o texto da proposta de emenda foi lida na pauta do Plenário da Assembleia no dia 17 de maio de 2017, tendo sido incluída na pauta do dia seguinte (18/05/2017), portanto, *a priori*, obedecido a literalidade do artigo 342.

Ainda nessa mesma senda, o próprio autor/recorrido reconhece que *"à na data de 30 de maio de 2017, apenas 13 (treze) dias corridos após sua autuação, nos termos do que consta nos autos digitais da PEC, o processo legislativo já estava sob posse da Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJ, que, ainda em 30/05/17, encaminhou os fólios à Procuradoria da Casa para emissão de parecer"* (pág. 36).



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
FÓRUM DAS TURMAS RECURSAIS PROF. DOLOR BARREIRA
TERCEIRA TURMA RECURSAL**

Ora, dispondo o artigo 342 que são necessários 10 (dez) dias seguidos após a leitura do expediente, e tendo a PEC sido encaminhada após 13 (treze) dias corridos à CCJ, não há como se olvidar da presença do *fumus boni iuris* na argumentação trazida pelo recorrente.

Para além disso, o próprio autor/recorrido também reconhece que se passaram 07 (sete) sessões ordinárias do Plenário ou seja das (53ª a 60ª sessões), situação que, mesmo se fosse o caso, ultrapassou em muito o prazo mínimo posto no artigo 183 do RIALCE – que traz regra geral para a tramitação legislativa, em que pese excetuar-se os casos de emendas constitucionais.

Assim sendo, evidencia-se, em análise perfunctória e preliminar, que estão presentes os requisitos autorizadores da concessão do efeito suspensivo requerido.

Ex positis, firme em tais razões, determino a imediata suspensão da decisão agravada que deferiu a suspensão do trâmite legislativo da Proposta de Emenda à Constituição Estadual nº 07/2017, proferida pelo Juízo da 11ª. Vara dos Juizados Especiais da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza nos autos nº 0142830-51.2017.8.06.0001.

Notifique-se o juízo prolator da decisão recorrida acerca do teor deste *decisum*.

Cumpra-se.

Intime-se a parte agravada para, querendo, apresentar contrarrazões ao presente recurso de Agravo de Instrumento, de acordo com o art. 1.019, inciso II, do Código de Processo Civil.

TERCEIRA TURMA RECURSAL

Av. Santos Dumont, 1400 – Aldeota – CEP. 60150-161 – Fortaleza-CE Fone: (85) 3244-6547

Este documento foi liberado nos autos em 19/06/2017 às 11:08, é cópia do original assinado digitalmente por ANDRE AGUIAR MAGALHAES. Para conferir o original, acesse o site <http://esaj.tjce.jus.br/esaj>, informe o processo 0010180-09.2017.8.06.9000 e código 968D96.



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
FÓRUM DAS TURMAS RECURSAIS PROF. DOLOR BARREIRA
TERCEIRA TURMA RECURSAL**

Após, vista ao Ministério Público para a percuciente manifestação.

Expedientes necessários.

Fortaleza, 19 de junho de 2017.

ANDRÉ AGUIAR MAGALHÃES

Juiz Relator

Este documento foi liberado nos autos em 19/06/2017 às 11:08, é cópia do original assinado digitalmente por ANDRÉ AGUIAR MAGALHÃES. Para conferir o original, acesse o site <http://esaj.tjce.jus.br/esaj>, informe o processo 0010180-09.2017.8.06.9000 e código 968D96.



▼ MENU

Peticionamento Intermediário - Turmas Recursais

-  **Operação realizada com sucesso**
- Prezado RODRIGO MARTINIANO AYRES LINS, todos documentos foram assinados e protocolados com sucesso. O processo foi protocolado com o número **TRWB.17.00002411-9** em **19/06/2017 13:46:41**.

Orientações

- Um e-mail foi enviado para **r.martiniano@gmail.com** com os dados deste protocolo.
- Após a sua petição ser recebida e encaminhada pelo Tribunal, será possível acompanhar o andamento do processo através da **Consulta de Processos Online** existente no portal.

Peticionante

Nome : RODRIGO MARTINIANO AYRES LINS

Protocolo

Destino : Fórum das Turmas Recursais
Processo : 0010180-09.2017.8.06.9000
Protocolo : TRWB.17.00002411-9
Tipo da petição : Petições Intermediárias Diversas
Data/Hora : 19/06/2017 13:46:41

Partes

Solicitante : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ (por seu Presidente)

Documentos Protocolados

Petição* : CIÊNCIA DE DECISÃO tcm turma.pdf

Downloads

Documentos : Realizar download dos documentos da petição
Recibo : Realizar download do recibo

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DA 3ª TURMA RECURSAL DO ESTADO DO CEARÁ

- CIÊNCIA DE DECISÃO -

- Processo n.º 0010180-09.2017.8.06.9000

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, já devidamente qualificada, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, representada por seu bastante procurador jurídico ao final assinado, nos autos do Agravo de Instrumento em que figura como agravado **LEONARDO ARAÚJO DE SOUZA, TOMAR EXPRESSA CIÊNCIA DO INTEIRO TEOR DA DECISÃO PROFERIDA ÀS FLS. 134-145,** a qual suspendeu a eficácia da decisão proferida pelo douto Juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza, nos Autos do Processo de nº 0142830-51.2017.8.06.0001, para todos os fins de direito.

**Nestes termos,
Pede deferimento.
Fortaleza-CE, 19 de junho de 2017.**

Rodrigo Martiniano Ayres Lins
Procurador da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará



▼ MENU

Peticionamento Intermediário - Turmas Recursais

Operação realizada com sucesso

- Prezado RODRIGO MARTINIANO AYRES LINS, todos documentos foram assinados e protocolados com sucesso. O processo foi protocolado com o número **TRWB.17.00002411-9** em **19/06/2017 13:46:41**.

Orientações

- Um e-mail foi enviado para **r.martiniano@gmail.com** com os dados deste protocolo.
- Após a sua petição ser recebida e encaminhada pelo Tribunal, será possível acompanhar o andamento do processo através da **Consulta de Processos Online** existente no portal.

Peticionante

Nome : RODRIGO MARTINIANO AYRES LINS

Protocolo

Destino : Fórum das Turmas Recursais
Processo : 0010180-09.2017.8.06.9000
Protocolo : TRWB.17.00002411-9
Tipo da petição : Petições Intermediárias Diversas
Data/Hora : 19/06/2017 13:46:41

Partes

Solicitante : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ (por seu Presidente)

Documentos Protocolados

Petição* : CIÊNCIA DE DECISÃO tcm turma.pdf

Downloads

Documentos : Realizar download dos documentos da petição
Recibo : Realizar download do recibo



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

11ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD I)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhães, Edson Queiroz - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for11fp@tjce.jus.br

SENTENÇA

Processo nº: 0142830-51.2017.8.06.0001
 Classe: Procedimento do Juizado Especial Cível
 Assunto: Antecipação de Tutela / Tutela Específica
 Requerente: Leonardo Araujo de Souza
 Requerido: Estado do Ceará e outro Estado do Ceará e outro

R.H.

Vistos, etc...

Por força do artigo 2º da Lei 12.153/2009, o Juizado Especial da Fazenda Pública possui competência para o julgamento das causas de interesse dos Estados até o valor de 60 salários mínimos.

Na conformidade da realidade exposta nos autos, o valor da causa foi fixada apenas formalmente, posto tratar-se de ação ordinária declaratória, sem proveito econômico direto, permitindo, destarte, sua tramitação perante os Juizados Especiais da Fazenda Pública.

É de saber jurídico básico que, também para fixação da competência, temos a complexidade da causa.

Confere-se complexidade à causa os meios de provas que possam ser produzidos, e não o direito material buscado. No mesmo sentido temos os enunciados 11 e 54 do FONAJE, a seguir transcritos:

“ENUNCIADO 11 – As causas de maior complexidade probatória, por imporem dificuldades para assegurar o contraditório e a ampla defesa, afastam a competência do Juizado da Fazenda Pública (XXXII Encontro – Armação de Búzios/RJ).

ENUNCIADO 54 – A menor complexidade da causa para a fixação da competência é aferida pelo objeto da prova e não em face do direito material”.

No presente feito, inobstante, a primeira vista trata-se de matéria complexa, posto que, foi-se determinado a manifestação do representante ministerial para seu posicionamento acerca da competência ou não. Vislumbra-se, entretanto que o objetivo da presente demanda é a verificação de obediência pura ao próprio Regimento Interno da Corte Parlamentar do Ceará.

Antes da manifestação do representante ministerial, a parte promovente, adentrou com manifestação aduzindo a matéria não ser complexa. E destarte, na conformidade do SAJ, os autos retornaram conclusos.

Como se pode observar às fls. 54/60, por estarem presentes requisitos autorizadores (dano de difícil ou de incerta reparação) para o deferimento de tutela antecipada, a mesma o foi.

Nesta oportunidade, cito o disposto no artigo 3º, da Lei n.º 12.153/09:

“Art. 3º. O juiz poderá, de ofício ou a requerimento das partes, deferir quaisquer providências cautelares e antecipatórias no curso do processo, para evitar dano de difícil ou de incerta reparação.”



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

11ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD I)

Rua Desembargador Flonano Benevides Magalhães, Edson Queiroz - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for11fp@tjce.jus.br

Vejamos o disposto no artigo 300 do Código de Processo Civil:

“Art.300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.”

Nesta oportunidade, observemos o posicionamento de José Miguel Garcia Medina, ao abordar o tema tutela de urgência e perigo de dano e perigo de demora:

“ Tutela de urgência e perigo. Perigo de dano e perigo de demora. Usa-se, hoje, a expressão perigo de demora(periculum in mora) em sentido amplo, seja para se afirmar que a tutela de urgência é concedida para se evitar dano decorrente da demora processual, seja porque se está diante de uma situação de risco, a impor a concessão de medida de emergência para evitar a ocorrência de dano iminente.”

Vejamos a lição de Araken de Assis na Obra PROCESSO CIVIL BRASILEIRO, volume II- TOMO II, Parte Geral: institutos fundamentais,:

“Perigo de dano iminente e irreparável- o segundo elemento da pretensão à segurança avulta no perigo de dano iminente e irreparável. É o que determina a urgência da medida.

Em geral, utiliza-se a expressão *periculum in mora* para identificar esse receio de mal irreparável ao interesse legítimo da parte. Profundamente enraizada na linguagem forense, a terminologia não é incorreta ou impertinente; porém, o direito comum a empregava para explicar os casos de realização antecipada de créditos-execução provisória-, o que é motivo bastante para substituí-la nos domínios cautelares pelo perigo de dano iminente e irreparável. O *periculum in mora* exige realização antecipada do direito, e não simples segurança. O remédio para a demora é satisfativo.”

Conforme já posicionou-se o Superior Tribunal de Justiça:

“ A configuração do *periculum in mora* resulta da comprovada probabilidade do dano e não de mera conjectura.” STJ- 3ª Turma. MC 11.074- AgRg. Min. Castro Filho, j.19.10.2006, DJU 13.11.06.

Acerca da presente espécie processual, vejamos o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Mandado de Segurança n.º 24.642- Distrito Federal, Relator Ministro Carlos Velloso:

“CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. CONTROLE JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. I. - O parlamentar tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional. Legitimidade ativa do parlamentar, apenas.

II. - Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Ministro Moreira Alves (leading case), RTJ 99/1031; MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello, RDA 191/200; MS 21.303-AgR/DF, Ministro Octavio Gallotti, RTJ 139/783; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, 'DJ' de 12.09.2003.

III. - Inocorrência, no caso, de ofensa ao processo legislativo, C.F., art. 60, § 2º, por isso que, no texto aprovado em 1º turno, houve, simplesmente, pela Comissão Especial, correção da redação aprovada, com a supressão da expressão 'se inferior', expressão dispensável, dada a impossibilidade de a remuneração dos Prefeitos ser superior à dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

IV. - Mandado de Segurança indeferido” .



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

11ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD I)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhães, Edson Queiroz - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for11fp@tjce.jus.br

Acrescente-se, por oportuno que o Poder Judiciário não pode ingressar, como regra, em questões *interna corporis* dos outros Poderes da República, sob pena de violar a separação e a independência, constitucionalmente asseguradas aos outros poderes da República.

Logo, a intervenção somente é possível em hipóteses muito restritas, excepcionalmente, em que a violação é flagrante, de modo que a intervenção jurisdicional, nestes casos, se dará de forma extraordinária, conforme reafirmado pelo Pretório Excelso, sob pena do julgador substituir a vontade popular, a ser expressa pelos representantes eleitos diretamente pelo povo (parágrafo único, do art. 1º da CR).

O princípio da legalidade nada mais é que a submissão de todos, ao império das Leis, inclusive daqueles responsáveis por suas edições, daí porque é permitido ao Judiciário imiscuir-se, nesta exceção, e fazer o controle prévio do devido processo legislativo.

Logo, por conclusão lógica tem-se que a intervenção só se opera, quando estiver ocorrendo, no procedimento legislativo, vício formal, o que foi retratado no presente caso.

A determinação judicial para que fosse observado o tramite formal e respeitado os prazos do Regimento Interno da própria Assembleia Legislativa causou alteração de ânimo, inquietação, por parte de alguns parlamentares, como se a lei não alcançasse a todos, indistintamente.

Estamos em uma sociedade regida juridicamente de uma maneira formal. Devemos obediência em primeiro lugar à Constituição da República, e, ainda, às várias espécies normativas previstas na Constituição, como leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos, resoluções e até emendas para alterar a Constituição. Todas essas espécies normativas demandam um processo legislativo para sua regular formação. Este processo de formação está previsto na Constituição Federal e Estadual, nas Lei Orgânicas Municipais e nos Regimentos Internos das casas legislativas e estipulam todo o procedimento de discussão e votação dos atos legislativos, como *quorum* para aprovação, direito do parlamentar oferecer emendas, prazos, comissões pelas quais tramita a proposição.

A Constituição Federal ao estabelecer (Brasil, 1988, art. 5º, II) “ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” quer nos dizer que o princípio da legalidade será observado pelo órgão competente, segundo o procedimento constitucional adequado. É também constitucional “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Neste sentido o ensinamento de NEGRI, André Del, Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo, 2003, p. 102-103:

“Mas o que se quer registrar é que a posição majoritária do Supremo Tribunal



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

11ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD I)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes, Edson Queiroz - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000.
Fortaleza-CE - E-mail: for11fp@tjce.jus.br

Federal brasileiro, quanto ao controle jurisdicional de normas constitucionais de procedimento legislativo e normas regimentais das Casas parlamentares, é no sentido de admitir um controle preventivo de constitucionalidade jurisdicional somente no caso de tratar de Emenda à Constituição que afronte o § 4º do art. 60 da Constituição Republicana e se houver violação das normas constitucionais de procedimento legislativo (arts. 59 a 69).

Caso haja desobediência tão somente às normas regimentais, não é segundo o Supremo Tribunal, cabível o controle jurisdicional, haja vista tratar-se de assunto *interna corporis*, insuscetível, portanto, de análise judiciária. Assim, a interpretação e a aplicação do Regimento Interno far-se-iam, privativamente, nas próprias Casas Parlamentares.

Quanto ao que se rotula de competência *interna corporis*, para aqueles casos de desobediência às normas regimentais, já não pode ser um tema tratado atualmente em órbita exclusiva do Congresso Nacional, porque a desobediência a um regime interno (Câmara ou Senado), que esteja em harmonia com o **Processo Constitucional**, o qual orienta todo e qualquer **procedimento**, inclusive o **regimental**, como qualidade da democracia, não deve ser uma questão a se resolver privativamente, por afastar o **debate aberto**, tal qual assegurado nas Constituições democráticas (ampla defesa e contraditório).

Se a lei deve ser produzida por meio do Devido Processo Legislativo, que, por sua vez, é caracterizador da existência de um Estado de Direito Democrático, deve, na tramitação de um projeto, haver rigorosa vinculação às regras regimentais, que são modelos de procedimento legislativo cuja validade se configura pela harmonização com o devido processo constitucional. A prática dos atos legislativos pelo Parlamentar no exercício de sua função legislativa ou por quem tenha capacidade postulatória, só terá validade quando observados os requisitos da lei. Se um ato parlamentar inicial é pressuposto do ato seguinte e este, por sua vez, é considerado extensão do ato antecedente, isso significa que os atos legislativos, quando se desviam do regimento (procedimento), encaminham-se para definir a existência de vícios (não observância do devido processo legislativo).

A inobservância de normas regimentais, seja da Câmara ou do Senado, é desvio procedimental contrário aos princípios institutivos e informativos do processo, portanto, passível de controle difuso de constitucionalidade, pois em consonância com o conceito paradigmático atual, nenhum ato poderá ficar imune à fiscalidade irrestrita de sua constitucionalidade e legitimidade pelo *devido processo legal*.”

Feitos tais esclarecimentos merece destaque a via eleita para a intervenção judicial.

Um olhar mais acurado sob o feito, as inúmeras jurisprudências estudadas sobre o tema, bem como o contido na própria peça da Assembleia Legislativa, acostada às fls. 68/90, revelam que o meio adequado para o controle seria o mandado de segurança, e aí, a competência deste juízo resta afastada por força da Constituição Federal, e ainda o disposto no inciso I, § 1º, do art. 2º da lei de regência dos juizados especiais fazendários, adiante transcritos:

“Art. 2º É de competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública processar, conciliar e julgar causas cíveis de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, até o valor de 60 (sessenta) salários mínimos.

§ 1º Não se incluem na competência do Juizado Especial da Fazenda Pública:

I – as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, por improbidade administrativa, execuções fiscais e as demandas sobre direitos ou interesses difusos e coletivos;”



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

11ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD I)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes, Edson Queiroz - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for11fp@tjce.jus.br

Do exposto, considerando a inaplicabilidade do princípio da fungibilidade no caso concreto, a decretação da extinção da presente ação é medida que se impõe, com amparo no art. 487, I, do CPC.

Por consequência lógica jurídica fica sem nenhuma eficácia a tutela deferida nos autos da presente ação.

Sem custas e sem honorários, à luz dos arts. 54 e 55 da Lei 9.099/1995.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Transitada em julgado, arquivem-se os autos com baixa na distribuição e anotações no sistema estatístico deste juízo.

À Secretaria Judiciária.

Fortaleza, 19 de junho de 2017

Carlos Rogério Facundo

Juiz de Direito

Assinado Por Certificação Digital¹

¹ De acordo com o Art. 1º da lei 11.419/2006: "O uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais será admitido nos termos desta Lei.

• 2º Para o disposto nesta Lei, considera-se:

III - assinatura eletrônica as seguintes formas de identificação inequívoca do signatário:

a) assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, na forma de lei específica;

Art. 11. Os documentos produzidos eletronicamente e juntados aos processos eletrônicos com garantia da origem e de seu signatário, na forma estabelecida nesta Lei, serão considerados originais para todos os efeitos legais.

Para aferir a autenticidade do documento e das respectivas assinaturas digitais acessar o site <http://esaj.tjce.jus.br>. Em seguida selecionar a opção CONFERÊNCIA DE DOCUMENTO DIGITAL e depois Conferência de Documento Digital do 1º grau. Abrir a tela, colocar o nº do processo e o código do documento.

AO DOUTO JUÍZO DA 11ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DO
CEARÁ

- CIÊNCIA DE DECISÃO -

- Processo n.º 0142830-51.2017.8.06.0001

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ,
já devidamente qualificada, nos autos da Ação Ordinária cujo número consta em
epígrafe, proposta por LEONARDO ARAÚJO DE SOUZA, vem, respeitosamente,
perante Vossa Excelência, representada por seu bastante procurador jurídico ao final
assinado, TOMAR EXPRESSA CIÊNCIA DO INTEIRO TEOR DA DECISÃO
PROFERIDA ÀS FLS. 145-149, que indefere a petição inicial e, via de consequência,
extingue a demanda sem resolução do mérito.

Nestes termos,
Pede deferimento.
Fortaleza-CE, 19 de junho de 2017.

Rodrigo Martiniano Ayres Lins
Procurador da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará



▼ MENU

Peticionamento Intermediário - Primeiro Grau

-  **Operação realizada com sucesso**
- Prezado RODRIGO MARTINIANO AYRES LINS, todos documentos foram assinados e protocolados com sucesso. O processo foi protocolado com o número **WEB1.17.10287355-7** em **19/06/2017 13:49:36**.

Orientações

- Um e-mail foi enviado para **r.martiniano@gmail.com** com os dados deste protocolo.
- Após a sua petição ser recebida e encaminhada pelo Tribunal, será possível acompanhar o andamento do processo através da **Consulta de Processos Online** existente no portal.

Peticionante

Nome : RODRIGO MARTINIANO AYRES LINS

Protocolo

Foro : Fortaleza - Fórum Clóvis Beviláqua
Processo : 0142830-51.2017.8.06.0001
Protocolo : WEB1.17.10287355-7
Tipo da petição : Petições Intermediárias Diversas
Assunto principal : Antecipação de Tutela / Tutela Específica
Data/Hora : 19/06/2017 13:49:36

Partes

Solicitante : Assembléia Legislativa do Estado do Ceará

Documentos Protocolados

Petição* : CIÊNCIA DE DECISÃO juiz 11.pdf

Downloads

Anexar documentos : Realizar download dos documentos da petição
Recibo : Realizar download do recibo



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

Despacho do Presidente,

Tendo em vista as decisões proferidas nos autos do Agravo de Instrumento nº 0010180-09.2017.8.06.9000 e no processo de nº 0142830-51.2017.8.06.0001, a Presidência determina ao Departamento Legislativo a devolução da Proposta de Emenda a Constituição de nº 07/2017, de autoria do Deputado Heitor Férrer, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Gabinete da Presidência, em 19 de junho de 2017.

Deputado José Albuquerque
PRESIDENTE

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	DESPACHO
Descrição:	DESPACHO AO RELATOR		
Autor:	99359 - DEPUTADO SERGIO AGUIAR		
Usuário assinator:	99359 - DEPUTADO SERGIO AGUIAR		
Data da criação:	20/06/2017 16:00:06	Data da assinatura:	20/06/2017 16:00:53



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

DESPACHO
20/06/2017

Remeto ao Exmo. Sr. Relator para emissão de parecer.

DEPUTADO SERGIO AGUIAR

PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	PARECER
Descrição:	PARECER À PEC Nº 007		
Autor:	99071 - DEPUTADO OSMAR BAQUIT		
Usuário assinator:	99071 - DEPUTADO OSMAR BAQUIT		
Data da criação:	23/06/2017 12:15:48	Data da assinatura:	23/06/2017 12:17:20



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

GABINETE DO DEPUTADO OSMAR BAQUIT

PARECER
23/06/2017

PARECER SOBRE PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL 07/2017

EXTINGUE O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

RELATOR: DEPUTADO OSMAR BAQUIT.

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Emenda Constitucional nº 07/2017, de autoria do Deputado Estadual Heitor Férrer, que submete à apreciação do Poder Legislativo projeto que **“EXTINGUE O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

A matéria foi distribuída à Comissão de Constituição, Justiça e de Redação, com parecer favorável da Procuradoria Jurídica da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

O projeto sob análise consta de 23 (vinte e três) artigos.

II- ANÁLISE

Quanto à admissibilidade jurídico-constitucional, nenhum óbice impede a tramitação do projeto em exame, que atende os pressupostos constitucionais de competência legislativa estadual e de iniciativa do Poder Executivo, conforme disposto no art. 59, inciso I e art. 60, Inciso I da Constituição Estadual do Ceará, *in verbis*:

Art. 59. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;

II – do Governador do Estado;

III – de mais da metade das Câmaras Municipais, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros; e

IV – de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores.

Art. 60. Cabe a iniciativa de leis:

I – aos Deputados Estaduais;

II – ao Governador do Estado;

III – ao Presidente do Tribunal de Justiça, em matérias de sua competência privativa, previstas nesta Constituição;

IV – aos cidadãos, mediante proposta de projeto de lei à Assembleia Legislativa, subscrito por no mínimo um por cento do eleitorado estadual;

V – ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas, em matérias de sua competência privativa, previstas nesta Constituição;

Salientamos que o projeto atende os dispositivos dos arts. 196, inc. I, alínea b e art. 206, caput, ambos do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, in verbis:

Art. 196. As proposições constituir-se-ão em:

I – proposta de emenda a:

b) Constituição Estadual;

Art. 206. A Assembleia exerce a sua função legislativa, além da proposta de emenda à Constituição Federal e à Constituição Estadual, por via de projeto:

Fora obedecida o critério de apresentação da proposta de emenda constitucional por um terço dos Deputados Estaduais:

Art. 59 A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;

Em julgamento da ADI nº 867 sobre a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios no Estado do Maranhão, apresentamos a seguinte emenda:

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS CRIAÇÃO EXTINÇÃO. A interpretação sistemática dos §§ 1º e 4º do artigo 31 da Carta da República é conducente a concluir-se que os Estados-membros têm o poder de criar e extinguir Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios. A expressão "onde houver" inserta no primeiro parágrafo alberga a existência presente e futura de tais órgãos, sendo que o óbice à criação ficou restrito a atividade municipal precedente: ação direta de inconstitucionalidade nº 154, relatada pelo Ministro Octávio Gallotti, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 11 de outubro de 1991. (ADI-MC 867 MA, Pleno, DJ 03-03-1995)

Em outro julgado, quando da análise da ADI nº 154/RJ o STF assim manifestou-se:

A vedação contida no par-4. do art. 31 da Constituição Federal só impede a criação de órgão, Tribunal ou Conselho de Contas, pelos Municípios, inserido na estrutura destes. Não proíbe a instituição de órgão, Tribunal ou Conselho, pelos Estados, com jurisdição sobre as contas municipais. Constitucionalidade dos paragrafos do art. 358 da Carta fluminense de 1989. (ADI 154 / RJ - RIO DE JANEIRO, Supremo Tribunal Federal. Plenário, DJ 11-10-1991)

A presente propositura não incorre em vício algum, já que não suprime a função constitucional exercida pelos Tribunais de Contas, apenas transferindo suas atribuições para o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), antes desempenhadas pelo TCM/CE.

A Constituição Federal de 1988 reservou aos Estados-membros a respectiva auto-organização, caracterizando, assim, a autonomia estadual, no que somente encontra limites nas regras reveladoras de princípios constantes da Constituição Federal. Dai à possibilidade de as unidades federativas criarem órgãos estaduais de controle dos municípios, garantindo-se-lhes, em contrapartida, a faculdade de extingui-los, desde atribuições sejam transferidas a Tribunal de Contas.

Logo, nenhuma norma da Constituição Federal proíbe a criação ou extinção de Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios, como órgãos integrantes da estrutura orgânica dos Estados-membros, de modo que a matéria se insere inteiramente no campo de discricção do legislador constituinte estadual. A Constituição Federal torna obrigatória a existência de um Tribunal de Contas para a fiscalização orçamentária e financeira do próprio Estado, que ordinariamente é também incumbido de auxiliar no controle externo dos Municípios.

Dessa forma, nenhuma limitação existe na Constituição Federal, quer quanto à instituição quer quanto à extinção, pelos Estados, de órgão, Tribunal ou Conselho de Contas, com jurisdição sobre contas municipais.

A presente proposta de emenda constitucional visa extinguir o Tribunal de Contas dos Municípios, com o total aproveitamento de seus servidores efetivos ou aqueles equiparados, para que, em conjunto, possam dar corpo ao valoroso ofício de viabilizar com maior eficiência o controle das contas públicas.

Importante salientar que em matéria de controle prévio de constitucionalidade, a matéria da proposição tem que passar pelo crivo das limitações materiais à alteração constitucional, ou seja, indispensável se faz analisar se as alterações propostas contrariam os dispositivos do art. 60, §4º, CRFB e do art. 59, §4º, Constituição Estadual, in verbis:

Art. 60. Omissis

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

Art. 59. Omissis

§4º Não será objeto de deliberação a proposta que vise modificar as regras atinentes à alteração constitucional nem aquela tendente a abolir:

I – Autonomia dos Municípios

II – o voto direto, secreto, universal, igual e periódico; e

III – a independência e a harmonia dos Poderes.

Não constatamos nenhum dispositivo na presente proposta de emenda constitucional que contrarie matéria vedada pelo rol das cláusulas pétreas presentes na Carta Magna, nem na Constituição Estadual.

Destarte, o projeto em questão tem como escopo a observância do princípio da legalidade administrativa, consubstanciada na necessidade de autorização específica para a efetivação da medida pretendida, sendo inteiramente viável do ponto de vista jurídico-constitucional, quer em relação a sua iniciativa, quer na sua formalização.

Além disso, o projeto está de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 2001, que dispõe sobre os preceitos da boa técnica legislativa na legislação pátria.

Quanto aos aspectos normativos e impeditivos da continuidade deste Projeto de Emenda a Constituição, não há qualquer propositura em regime de tramitação ou aprovada no Estado do Ceará versando sobre o objeto deste projeto, que impeça ou barre a aprovação de tal medida.

Quanto à Emenda Supressiva de autoria do Deputado Odilon Aguiar, tomo conhecimento, mas, deixo de apreciá-la, por entender que a mesma não preencheu os requisitos do § 1º do art. 342 do Regimento Interno que assim dispõe:

“Art. 342...

§ 1º A redação das emendas deve ser feita, de forma que permita a sua incorporação à proposta, aplicando-se-lhe a exigência do número de subscritores, estabelecidos no artigo anterior.”

Porém, como cautela, submeto esse meu posicionamento à Comissão na análise deste parecer.

III- VOTO DO RELATOR

Ante o exposto, voto a favor da **ADMISSIBILIDADE do Projeto de Emenda Constitucional nº 07/2017**, de autoria do Deputado Heitor Férrer.

Deputado Osmar Baquit

Relator



DEPUTADO OSMAR BAQUIT

DEPUTADO (A)

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	DELIBERAÇÃO DA COMISSÃO
Descrição:	CONCLUSÃO DA COMISSÃO		
Autor:	99113 - VIRNA LISI AGUIAR		
Usuário assinator:	99325 - DEPUTADA DRA SILVANA OLIVEIRA DE SOUSA		
Data da criação:	19/07/2017 16:18:42	Data da assinatura:	19/07/2017 16:41:51



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

DELIBERAÇÃO DA COMISSÃO
19/07/2017

COMISSÕES TÉCNICAS	CÓDIGO:	FQ-COTEC-012-04
CONCLUSÃO DA COMISSÃO	DATA EMISSÃO:	27/04/2012
	DATA REVISÃO:	10/08/2016
	ITEM NORMA:	7.2

29ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA Data 19/07/2017

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

CONCLUSÃO: APROVADO OS PARECERES DO RELATOR NA PROPOSIÇÃO E EMENDA

DEPUTADA DRA SILVANA OLIVEIRA DE SOUSA

PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO EM EXERCÍCIO

VOTO EM SEPARADO - PEC 07/2017

Senhor Presidente,

Senhor Relator,

Nos termos do art. 105, § 2º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, requeiro, na forma regimental, que seja consignado na Ata desta reunião, nas notas taquigráficas e nos Anais desta Comissão, o meu juízo sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 07/2017 que encontra-se em pauta para deliberação, o que faço mediante VOTO EM SEPARADO.

"Art. 105. Os membros das Comissões emitirão seu juízo, mediante voto.

§ 1º

§ 2º. Quando o voto for fundamentado ou determinar conclusões diversas a do parecer, tomará a denominação de: "voto em separado".

Esta Comissão volta a ser instada a se manifestar sobre a **Constitucionalidade** e o **Mérito** de Proposta de Emenda à Constituição que objetiva extinguir o Tribunal de Contas dos Municípios - TCM, mesmo já tendo esta matéria sido votada e aprovada nesta Casa e encontra-se com seus *efeitos suspensos por decisão liminar* da Ministra Carmén Lúcia, nos autos da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5638**, proferida em 28 de dezembro de 2016, em face da Emenda Constitucional 87/2016, encontrando-se, atualmente, com o Relator, Ministro Celso de Mello, para a

reavaliação da matéria e apreciação do mérito pelo **Pleno do Supremo Tribunal Federal**.

Por discordar da *competência legislativa e da possibilidade jurídica* da **Assembleia Estadual** dispor sobre a matéria e me insurgir contra as *verdadeiras razões* de natureza política que motivam a *Proposta de Emenda à Constituição nº 7/2017*, é que registro, nesta *Comissão de Constituição, Justiça e Redação*, órgão específico para deliberar sobre as questões de admissibilidade constitucional e legal de proposições, meu **VOTO EM SEPARADO**, na forma regimental, pelas seguintes razões:

(1) altera matéria regulamentada no âmbito do **art. 31** da Constituição Federal de 1988, **inalterável**, portanto, por meio de Constituição Estadual.

(2) trata-se de projeto de **extinção** do *Tribunal de Contas dos Municípios* e de **reorganização** do *Tribunal de Contas do Estado*, que dispõe, inclusive, sobre seu quadro de servidores, que foi **apresentado por parlamentares**¹, quando a Constituição Federal exige que seja **apresentado pelos próprios Tribunais**, violando gravemente os arts. **73, 75 e 96, II, d**, da Constituição Federal;

(3) atua com **Abuso de Poder e Desvio finalidade**, ferindo os princípios da *impessoalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade*, tendo em vista atender claramente a uma perseguição política aos Conselheiros Domingos Filho e Francisco Aguiar, em razão da última eleição da **Mesa Diretora da Assembleia Legislativa**;

(4) desrespeita **Decisão Liminar** da Ministra Carmén Lúcia, Presidente do Supremo Tribunal Federal que **suspendeu todos os efeitos da Emenda Constitucional 87 que tem o mesmo conteúdo e teor da PEC 7/2016**.



Por envolver a **Proposta de Emenda à Constituição 7/2017** questões político-jurídicas das quais discordo com veemência, apresento, por escrito, em anexo, as minhas razões do **VOTO EM SEPARADO**.

Complexo das Comissões Técnicas, em 19 de julho de 2017.



FERNANDA PESSOA
Deputada Estadual

RAZÕES DO VOTO EM SEPARADO

A Proposta de Emenda Constitucional 07/2017 **viola gravemente a cláusula pétrea da separação dos poderes** inserta na Constituição da República.

Isso ocorre por, no mínimo, (04) quatro razões:

(1) altera matéria regulamentada no âmbito do **art. 31** da Constituição Federal de 1988, **inalterável**, portanto, por meio de Constituição Estadual.

(2) trata-se de projeto de **extinção** do *Tribunal de Contas dos Municípios e de reorganização* do *Tribunal de Contas do Estado*, que dispõe, inclusive, sobre seu quadro de servidores, que foi **apresentado por parlamentares¹**, quando a Constituição Federal **exige que seja apresentado pelos próprios Tribunais**, violando gravemente os arts. **73, 75 e 96, II, d**, da Constituição Federal;

(3) atua com **abuso de poder e desvio de finalidade**, ferindo os princípios da **impressoalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade**.

(4) desrespeita **Decisão Liminar** da Ministra Carmén Lúcia, Presidente do Supremo Tribunal Federal que **suspendeu todos os efeitos da Emenda Constitucional 87 com o mesmo conteúdo e teor**.

Apesar disso, o Presidente da ALCE e sua Mesa Diretora, instauraram o processo legislativo que ora está sendo contestado. Na verdade, a **Proposta de Emenda Constitucional nº 7/2017** encontra-se na iminência de ser votada nesta Comissão, órgão legislativo próprio e específico para análise da constitucionalidade da proposição, nada obstante os protestos que tem sido feitos nesta **Casa Legislativa** e a denúncia de suas impropriedades, como se vê:



- I -

**MATÉRIA DISPOSTA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988
IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO VIA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL**

O conteúdo da PEC nº 7/2017 representa *grave invasão à competência da Constituição Federal*. Isso porque, ao buscar extinguir o *Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará*, a PEC nº 7/2017 tenta alterar, via *Constituição Estadual*, questão que está regulamentada pela *Constituição Federal*, em seu art. 31:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.



Ao inserir em seu conteúdo dispositivo concernente a **existência e atuação dos Tribunais de Contas Municipais**, o *Constituinte Federal* alçou a *matéria, de forma integral, ao patamar da CF*. Assim, o regime dos **Tribunais**

de Contas dos Municípios não pode ser alterado em sede de Constituição Estadual, não cabendo ao **Legislativo Cearense** a disciplina da matéria.

Ao dizer, em seu §1º, que o " controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver", o art. 31 da CF estabelece o **papel constitucional** que deve ser exercido pelos **Tribunais de Contas Municipais**, reconhecendo constitucionalmente a institucionalidade de tais órgãos. Apesar de vedar, em seu § 4º, a **criação** de novas Cortes de Contas Municipais, o art. 31 da CF **atribuiu mister constitucional aos Tribunais de Contas Municipais já existentes**, cristalizando na redação da **Constituição Federal** a existência e as atribuições de tais Cortes.

O **Constituinte Originário**, ao agir assim, alocou na sistemática constitucional de controle externo de contas os **Tribunais de Contas dos Municípios**, encerrando a disciplina da matéria no seio da Carta de 1988. Por tal razão, vê-se que a **PEC nº 7/2017 invade desde sua gênese matéria cuja competência é da Constituição Federal**, razão pela qual reitera-se a necessidade de **interrupção de sua tramitação**.

Como se sabe, nos **Estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará**, o modelo do controle externo das contas públicas se constitui mediante a existência de **02 (dois) Tribunais de Contas**, todos já existentes quando da **promulgação da Constituição da República de 1988**, sendo um responsável pelas contas e atos dos órgãos que compõem o governo do Estado-membro (**TCE**), e outro que fiscaliza a aplicação dos recursos dos entes municipais (**TCM**).

Sendo assim, o texto constante da Proposta de Emenda Constitucional sob enfoque define que as atribuições, estrutura, corpo funcional e patrimônio do Tribunal de Contas dos Municípios - **TCM** sejam transferidos ao Tribunal de Contas do Estado - **TCE**, de tal modo que aquele deixe de existir a partir de então.

Além das conseqüências jurídicas e administrativas acima elencadas, a referida Emenda pretende colocar em **disponibilidade** os **Conselheiros que compõem a Corte de Contas dos Municípios**, além de outras modificações

no texto constitucional estadual, inclusive em dispositivos que dizem respeito ao exercício do controle externo no Estado do Ceará.

A Proposta de Emenda à Constitucional afronta diretamente o texto expresso do §1º do art. 31 e o caput do art. 75, ambos da Constituição da República de 1988, que assim dispõem:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§1º. O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, ONDE HOVER.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. (grifo nosso).

Conforme se observa do texto acima transcrito, o **Constituinte Originário** reservou *dispositivos específicos* para garantir a preservação dos **Tribunais de Contas dos Municípios**, tanto que indicou de forma expressa a garantia de que o controle externo será exercido pelos "Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver".

A expressão "*onde houver*" claramente se refere aos **Estados** em que havia, quando da promulgação da CF/88, a efetiva existência de **Tribunal de Contas dos Municípios**. Trata-se de *técnica legislativa proposital*, utilizada em razão da desnecessidade de indicação expressa de cada Unidade da Federação que possuía TCM.



A **Constituição da República de 1988** tratou de *reforçar as competências e atribuições das Cortes de Contas*, inclusive inserindo no ordenamento jurídico novas e importantes funções, em claro e manifesto apoio ao exercício do controle externo das contas públicas.

Imperioso se faz registrar que, dada a importância da matéria controle externo, *não quis o legislador constituinte relegá-la à legislação infraconstitucional*. Tanto isso é verdade que impôs o princípio da simetria como orientador de todo o sistema, a fim de garantir a aplicação dos moldes definidos pela CF/88. Nada obstante, as **Cortes de Contas** serem regidas por suas leis orgânicas, que se encarregam de explicitar, em minúcia e detalhes, as normas constantes da Lei Maior, de forma a dar-lhes seu perfeito e regular sentido.

O **Constituinte** brasileiro, no sentido dos avanços que as finanças públicas e o direito financeiro tiveram no século passado, dedicou ao controle externo dos orçamentos públicos um destacado e especial relevo, trazendo permissões expressas, inclusive, de *auto-executoriedade de seus atos e de competência para imputação de débitos e multas*.

Nesse sentido, quis o **constituinte** que, não por mera observação, fosse incluído **texto expresso com o fim de recepcionar e garantir a existência dos Tribunais e Conselhos de Contas** existentes à época, de tal sorte que houve a opção por fazer menção a todos os tipos de nomenclaturas e organizações das Cortes de Contas no País ("*Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios*"), como demonstram as **ATAS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE** anexas (doc. 01).

Resta absolutamente clara a intenção de *preservar e garantir a existência dos Tribunais de Contas dos Municípios (TCM's)*, pois, em caso contrário, teria optado o constituinte por indicar no texto constitucional *tão somente a preservação dos Tribunais de Contas dos Estados (TCE's)*.

Nesse ponto, segundo o raciocínio acima tratado, importante que nos questionemos o porquê do texto constitucional ter sido tão detalhista e, ao mesmo tempo, abrangente, ao tratar dos órgãos de controle externo. Diz-se



isso em razão de ter o constituinte feito de modo a citar os Tribunais de Contas dos Estados, os Tribunais de Contas dos Municípios e os Conselhos de Contas, ou seja, **houve a opção em fazer do dispositivo o mais abrangente possível, em perfeita sintonia com a estrutura existente à época da promulgação da CRFB/88.**

A citação expressa a cada um dos modelos de Tribunal de Contas, se deve ao fato de que assim o fez para **preservar as instituições que já estavam em atuação à época**, a fim de fortalecer e garantir a efetividade do controle externo a ser exercido junto aos órgãos administrativos dos **Estados-membros e dos Municípios.**

Nesse sentido, se evidencia que a interpretação sistemática dos textos constantes do §1º do artigo 31 e o caput do artigo 75 levam à conclusão de que a **Lei Maior preservou e garantiu a existência dos Tribunais de Contas dos Municípios que existiam à época de sua promulgação.**

A conclusão a que se chega nos remete à noção de que a extinção de qualquer dos TCM's e TCE's ou do TCU, que já estavam em atuação à época da promulgação da CF/88, jamais poderia se dar através de modificação tão somente na Constituição do Estado, de modo a restar **impossível juridicamente proposta de extinção mediante emenda à Constituição do Estado.**

Como é elementar em Direito, a **Constituição da República** ocupa posição de **superioridade hierárquica** frente às **Constituições dos Estados-membros**, as quais devem necessariamente e obrigatoriamente observar o texto constante da **Carta Federal.**

A existência da **pirâmide das normas** (hierarquia normativa) tem por escopo demonstrar a validade das normas jurídicas, de forma que deve sempre se observar: ***estando de acordo com a norma que lhe é superior, uma norma é válida*** e, portanto, tem potencial para surtir efeitos no mundo jurídico. Dessa posição hierárquica superior da **Constituição Federal** advém o princípio da **Supremacia da Constituição**, tratado pelo **Ministro Luís Roberto Barroso** nos seguintes termos:



Do ponto de vista jurídico, o principal traço distintivo da Constituição é a sua supremacia, sua posição hierárquica superior à das demais normas do sistema. As leis, atos normativos e atos jurídicos em geral não poderão existir validamente se incompatíveis com alguma norma constitucional. A Constituição regula tanto o modo de produção das demais normas jurídicas como também delimita o conteúdo que possam ter. Como consequência, a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo poderá ter caráter formal ou material. A supremacia da Constituição é assegurada pelos diferentes mecanismos de controle de constitucionalidade. (grifo nosso). (Barroso, Luís Roberto. O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. 2014, pág. 166)

Nesse sentido, as **Constituições dos Estados** e as **Leis Orgânicas dos Municípios** são normas de reduzido campo de atuação, haja vista que não podem modificar, conflitar e nem dispor de forma distinta daquela constante da **Constituição Federal**. Com efeito, todas as **normas infraconstitucionais** obtêm sua validade na **Constituição da República**, que serve como fonte a todas as regras integrantes do sistema jurídico do país, inclusive as **Constituições dos Estados-membros**.

Em tendo sido constatada proposta de inovação no ordenamento jurídico, através da **Proposta de Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 07/2017**, necessário se faz o raciocínio de verificação de sua observância ao texto da CF/88, pois, especificamente quanto ao caso em análise, trata-se de PEC que viola frontalmente o texto expresso da **Carta Magna de 1988**.

A Proposta de Emenda à Constituição do Estado do Ceará em debate *promove modificação na forma de composição das Cortes de Contas do Estado, em flagrante contrariedade e inobservância* ao disposto no §1º do artigo 31 e o caput do artigo 75 da CF/88.



A inserção descritiva no texto permanente da **Carta Constitucional de Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios não é oca de significado**. Ao contrário, **expressa objetivamente a vontade e deliberação da Assembleia Nacional Constituinte**, eleita democraticamente após longo um período de exceção, e que foi palco de longos e calorosos debates sobre o tema, em face de inúmeras propostas de reformulação do processo de controle externo que propunham ora o **fortalecimento ora a extinção de Tribunais de Contas**, sejam da União, dos Estados, dos Municípios do Estado e dos Municípios especificamente.

Os Anais da Assembleia Nacional Constituinte explicitam em **Atas das Comissões Temáticas a legítima e soberana decisão do constituinte federal de 1988 em manter e proteger os Tribunais de Contas Municipais já existentes, ante as ameaças de extinção por legislações estaduais ou municipais, de modo que ficassem preservados estes órgãos especializados do controle das contas públicas municipais sem perigo de alteração por norma infraconstitucional**.

Nesse sentido, tivemos a oportunidade de analisar e verificar as **Atas das Comissões Temáticas da Assembleia Nacional Constituinte**, tendo constatado que em algumas passagens há a efetiva comprovação da necessidade de **resguardo dos Tribunais de Contas dos Municípios**, conforme se observa a seguir:

Diário da Assembleia Nacional Constituinte

Comissão de Redação

*Fala do constituinte ANTÔNIO CARLOS KONDER REIS
(folha 188 - suplemento "B"):*

"Sr. Presidente, é a Emenda nº 380. Está na página 194. Houve omissão na redação do artigo 75. A Emenda é a nº 380-7 e encontra-se publicada na página 194. O dispositivo cuida da aplicação das normas estabelecidas na Constituição na "Organização dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios". Houve uma omissão evidente, Sr.

Presidente, quanto à composição e fiscalização. Diante da evidente omissão, é de se incluir no art. 75 expressa referência à composição dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, e DOS TRIBUNAIS E CONSELHOS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, de tal modo que esta composição observa as mesmas condições estabelecidas no § 2º, itens I e II, do art. 73 do Projeto de Constituição. Quando se escreveu "organização" entendeu-se creio eu, que se estava também fazendo referência à composição. Mas como se estabeleceu um critério de composição singular para o Tribunal de Contas da União, este princípio há de se estender também aos Estados, aos Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios. Daí a emenda de redação buscando suprir uma omissão evidente. (...)

Trata-se da composição dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios, para obedecer aos princípios já estabelecidos, para o Tribunal de Contas da União".

Consoante se observa da transcrição acima exposta, o Constituinte se preocupou com a **situação específica dos Tribunais de Contas dos Municípios**, tanto que fez o uso da palavra de modo a **destacar os TCM's dos demais modelos de Tribunais de Contas (TCU e TCE)**. Assim, **resta clara a intenção de manutenção e garantia de resguardo dos Tribunais de Contas dos Municípios**.

Considerando a oportunidade e relevância das discussões travadas durante as reuniões da **Assembleia Nacional Constituinte**, trazemos outra manifestação que trata sobre o assunto, a fim de enriquecer a idéia da intenção de que o legislador optou por garantir a existência dos **Tribunais de Contas dos Municípios**:



*Diário da Assembleia Nacional Constituinte
Sub-comissão do Poder Legislativo*

Fala do constituinte Relator José Jorge (folhas 78/81):

"A segunda, do Constituinte Adhemar de Barros Filho, estabelece: "os Ministros do Tribunal de Contas da União, os Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e os dos Tribunais de Contas dos Municípios serão eleitos pelo Congresso Nacional, pelas Assembléias Legislativas e pelas Câmaras Municipais através de manifestação de dois terços. (...). Em primeiro lugar, sobre o que disse o Constituinte Lúcio Alcântara quanto à centralização. Sou contrário à idéia de se voltar a fiscalizar e de se aprovar as contas dos Municípios aqui em Brasília, no Tribunal de Contas da União. Acho que isto não moraliza. Há uns dois meses, li nos jornais, em grandes manchetes, como sendo idéia do Presidente Sarney, que essa seria a grande atitude moralizadora das contas municipais. Não acho que isso moralize alguma coisa. (...) Essa centralização - são quatro mil municípios no Brasil - só vai dificultar mais"

Fala do constituinte LÚCIO ALCÂNTARA (folha 79):

*"Outra tendência que não devemos aceitar (...) é a que tenta remeter (...) a **fiscalização de todos os recursos federais transferidos para os Municípios ao Tribunal de Contas de União**. Ora, isso já foi assim e sabemos que não funcionou, porque o Tribunal de Contas da União não tem estrutura para exercer essa fiscalização. É apenas uma idéia de centralismo, como se centralizar tivesse sido a melhor coisa que já aconteceu ao País, como se os fiscalizadores federais fossem mais probos e mais eficientes do que os*



estaduais, ou como se isso atemorizasse mais os ilustres Prefeitos brasileiros.

Fala do constituinte HENRIQUE CÓRDOVA (folha 82):

"Matéria, todavia, intimamente ligada a um órgão especializado sobre o qual já debatemos anteriormente, para o exame técnico de toda a execução financeira e orçamentária, o Tribunal de Contas, que nos últimos tempos vem procurando transformar-se em um órgão autônomo e quase que em uma espécie de quarto Poder, já que, na estrutura atual, contamos com apenas três. (...)

O Tribunal de Contas deve ser uma Corte autônoma, decidindo e tendo seus recursos, porque esses são de natureza administrativa."

Importantíssimo ainda o registro quanto às discussões no âmbito da Comissão de Sistematização, quando assim se pronunciou o Constituinte Mauro Miranda (fl. 648):

"Srs. Constituintes, desejo abordar, nesta tribuna, a questão da fiscalização financeira dos Municípios, pois NÃO POSSO CONCORDAR com a redação do inciso V do art. 104 do Substitutivo do eminente Sr. Relator, quando estabelece que "compete ao Tribunal de Contas da União fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios." (...) Ora, os Estados federados têm os seus próprios tribunais de contas, sendo que alguns possuem, ainda, o Conselho de Contas (...). Esse procedimento (divisão em TCU, TCE e TCM), consagrado pela atual Constituição, é o mais lógico e adequado a um País federado como o Brasil, que assim se declarou desde a proclamação da República. Todavia, agora, quando nós, Constituintes, estamos empenhados em fortalecer a Federação, vale dizer fortalecer os Estados e Municípios;

É impossível que o Tribunal de Contas da União seja capaz de fiscalizar 24 Estados, o Distrito federal e mais de 4 mil 100 Municípios."

Já o Constituinte Ademir Andrade pontuou acerca dos Tribunais de Contas dos Municípios especificamente, restando claro que a decisão do legislador foi de resguardar os Tribunais de Contas dos Municípios de origem do Estado-membro (folha 789 - suplemento "C" - Comissão de Sistematização):

"Sr. Presidente, Srs. Constituintes, no momento em que o relator redigiu o §3º vedando a criação de Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, S. Ex.ª teve a preocupação de impedir, nos Estados onde o fato ainda não acontece, que o mesmo viesse a ocorrer. (Muito bem) No §1º S. Ex.ª respeita os que já estão criados. Esses Conselhos de Contas dos Municípios (...), executando um serviço que pode perfeitamente ser exercido (...).

Mais especificamente sobre o raciocínio de que a CF/88 veio a reforçar e garantir a preservação do **Tribunal de Contas dos Municípios**, imprescindível se faz o resgate do pronunciamento do **Constituinte Firmo de Castro**, que, na **Sub-comissão de Orçamento e Finanças**, assim se manifestou (fl. 68):

*"Compartilho também da sua preocupação com o fato de que os Conselhos de Contas dos Municípios, ainda poucos e desestruturados, não estão aptos a fazer essa fiscalização no nível desejado. Entretanto, não acredito que a solução estaria em devolvermos toda essa competência ao Tribunal de Contas da União. **Certamente, poderíamos pensar no reforço da estrutura de fiscalização das Cortes de Contas**, de forma a não incorreremos, mais uma vez, nessa centralização exagerada a nível de administração pública que*



hoje a Constituinte, por seus diversos segmentos, tem procurado até eliminar. (...), em nome do fortalecimento da Federação, em nome do fortalecimento dos outros Poderes, que não o Executivo, em nome, enfim, de uma política econômica e social mais justa, estamos advogando em todas as áreas temáticas da Assembléia Nacional Constituinte e descentralização de poder administrativo (...) Portanto, o que me parece, data venia do nobre Constituinte, é que, a par de compartilharmos de todas as suas preocupações, que são muito sérias e verdadeiras, apenas imaginam que a solução estaria em fortalecimento."

Dito isto, estamos certos sob hipótese nenhuma poder-se-ia consentir a possibilidade de *extinção*, mediante **Emenda à Constituição do Estado**, de um **Tribunal de Contas dos Municípios** existente e atuante à época da promulgação da CRFB/88. Esse raciocínio decorre, repita-se, de interpretação sistemática e teleológica do §1º do artigo 31 e o caput do artigo 75 da CF/88, haja vista que houve a opção por fazer menção a todos os tipos de nomenclaturas e organizações das **Cortes de Contas no País** (1- "Tribunais de Contas dos Estados ou do (2)Município ou dos (3) Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios").

Caso o entendimento fosse outro, teria o **Constituinte** se restringido a se referir aos **Tribunais de Contas dos Estados**, o que demonstraria a *possibilidade jurídica de desfazimento* dos demais tipos de **Tribunais Estaduais**, no caso, as **Cortes de Contas Municipais**.

Todavia, em sentido contrário, resguardou de *forma expressa* a existência daqueles **Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios** que efetivamente atuavam à época, em plena consonância com a necessidade de manutenção e aperfeiçoamento do controle externo municipal, onde já houvesse **órgão específico de contas municipais**.

Ademias, o aspecto de principal relevância reside no fato de que a **Constituição da República** assegura a permanência dos órgãos de controle externo em funcionamento e pré-existentes à **Lei Suprema**. Ora, ao

determinar que novos órgãos de município não podem ser criados, a CF/88 garantiu, de forma definitiva, a indissolubilidade das Cortes de Contas existentes à época, não outorgando possibilidade a que o Poder Legislativo do Estado-membro as extinguisse.

Diante disto, jamais se poderá acatar a *possibilidade de extinção*, mediante emenda à Constituição do Estado, de um Tribunal de Contas Municipais existente, organizado e em pleno funcionamento em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Carta da República.

A conclusão acima proclamada se reveste de inteira validade em face de que a Constituição Federal, ao não permitir a criação de novos órgãos municipais, e preservar a permanência dos órgãos já existentes, estabeleceu uma estrutura imodificável pelas normas e leis supremas de Estados e Municípios.

Assim, nos casos de Tribunais de Contas dos Municípios que existiam *não somente no plano jurídico*, mas que *efetiva e concretamente já atuavam e exerciam suas competências*, é impossível ao Estado-membro sua extinção, em razão da parte final do §1º do art. 31 da CF/88, que garante expressamente a existência do TCM "onde houver". Daí a *impossibilidade* de que as unidades federativas possam extinguir os Tribunais de Contas dos Municípios já existentes e em pleno funcionamento no exercício das competências que lhe foram atribuídas constitucionalmente.

Enfim, a Lei Fundamental, de forma expressa e direta, adotou *tratamento específico* e claro no sentido de resguardar e garantir os Tribunais de Contas dos Municípios "onde houver", impedindo-se que o Estado-membro pudesse extinguir aqueles Tribunais em efetivo e concreto funcionamento, em conformidade com a interpretação sistemática do §1º do artigo 31 e o caput do artigo 75 da Constituição da República.

Sobre o assunto, manifestaram-se, mediante Pareceres, destacados juristas brasileiros como Yves Gandra Martins (doc. 02) e Valmir Pontes Filho (doc. 03), ambos com pontos de vista idênticos quanto a impossibilidade de extinção de Tribunais Estaduais de Contas Municipais



via **Constituição do Estado**, tendo em vista serem órgãos de estatura constitucional federal, pois recepcionados na Constituição Federal de 1988.

Conclui-se: não têm os Estados o poder de extinguir ou modificar as Cortes de Contas em pleno funcionamento e pré-existentes à Constituição, pois estas foram consolidadas em suas estruturas anteriores.

- II -

VÍCIO DE INICIATIVA
E
VIOLAÇÃO DA SEPARAÇÃO DE PODERES

A PEC nº 7/2017, apresentada por iniciativa dos deputados estaduais, incorre em *grave inconstitucionalidade formal*: padece de **vício de iniciativa**. A Proposta de Emenda busca **reorganizar** amplamente o controle das contas públicas no Estado do Ceará, **extinguindo** o Tribunal de Contas dos Municípios, transferindo suas competências para o Tribunal de Contas do Estado, bem como seu **corpo de servidores**. São amplamente **alteradas as competências** e os procedimentos a serem observados pelo novo desenho do Tribunal de Contas do Estado. Tudo isso foi feito sem que a Proposta de Emenda houvesse sido formulada por nenhum dos dois Tribunais de Contas.

A ampla reorganização do controle das contas públicas no Estado do Ceará foi feita sem que do processo tivesse participado, em nenhum momento, os órgãos incumbidos pelas Constituições Federal e Estadual e desse controle, quais sejam, o **Tribunal de Contas dos Municípios - TCM** e o **Tribunal de Contas do Estado - TCE**.

A PEC 07/2017 incorre, por isso, em grave **vício de iniciativa**, estando em frontal contradição com a jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal**. As normas que dispõem sobre a **organização e o funcionamento dos Tribunais de Contas** são de **iniciativa privativa** dos próprios tribunais de contas.

Trata-se de decorrência da autonomia que a Constituição Federal lhes confere, nos termos dos artigos 73, 75 e 96, II, "d", da Constituição Federal.

O tema foi esclarecido com precisão nos precedentes que se seguem:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ATRICON. LEGITIMIDADE AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 142/2011. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO ÀS PRERROGATIVAS DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. 1. As Cortes de Contas do país, conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, **gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento**, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, "d", CRFB/88. Precedentes: ADI 1.994/ES, Rel. Ministro Eros Grau, DJe 08.09.06; ADI nº 789/DF, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ 19/12/94. 2. O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente concretizado. Precedentes: ADI nº 1.381 MC/AL, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ 06.06.2003; ADI nº 1.681 MC/SC, Rel. Ministro Maurício Corrêa, DJ 21.11.1997. (...) 4. Inconstitucionalidade formal da Lei Complementar Estadual nº 142/2011, de origem parlamentar, que altera diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por dispor sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de

iniciativa privativa à referida Corte. 5. Deferido o pedido de medida cautelar a fim de determinar a suspensão dos efeitos da Lei Complementar Estadual nº 142, de 08 de agosto de 2011, da lavra da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade." (ADI 4643 MC, Relator Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, DJe-234 28-11-2014).

"PROCESSO OBJETIVO - CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE - LIMINAR - CONCESSÃO. Surgindo a relevância e o risco de manter-se com plena eficácia os preceitos atacados, impõe-se o deferimento da medida acauteladora, suspendendo-os. **PROJETO DE LEI - INICIATIVA EXCLUSIVA - EMENDA PARLAMENTAR - DESVIRTUAMENTO.** A ausência de pertinência temática de emenda da casa legislativa a projeto de lei de iniciativa exclusiva leva a concluir-se pela inconstitucionalidade formal." (ADI 5442 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2016, DJe-060 04-04-2016)

"ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ART. 70 DA LEI 9.167/80, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI MUNICIPAL 11.548/94. APLICAÇÃO, AOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE CONTAS MUNICIPAL, DA LEGISLAÇÃO ESTABELECIDADA PARA O QUADRO FUNCIONAL DA CÂMARA MUNICIPAL, INCLUSIVE NO QUE TOCA AOS "VALORES E FORMAS DE CÁLCULO DAS VANTAGENS" E ÀS "ESCALAS DE VENCIMENTOS". ATRIBUIÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA À CORTE DE CONTAS, POR RESOLUÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AOS ARTS. 2º, 37, X, 39, § 1º, 73 E 96, II,



'B', DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. (...). 4. A norma municipal impugnada usurpa a iniciativa legislativa privativa conferida pela Constituição Federal aos tribunais de contas para tratar da fixação da remuneração de seu quadro funcional, uma vez que, observada a legislação municipal, a esse órgão caberia apenas adequar aos seus servidores o disposto em resolução da Câmara Municipal. 5. Agravo regimental a que se nega provimento." (RE 285302 AgR-quarto, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2015, DJe-208 19-10-2015).

"Ação direta de inconstitucionalidade. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). Lei estadual (TO) nº 2.351, de 11 de maio de 2010. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Violação às prerrogativas da autonomia e do autogoverno dos Tribunais de Contas. 1. Inconstitucionalidade formal da Lei estadual, de origem parlamentar, que altera e revoga diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. A Lei estadual nº 2.351/ 2010 dispôs sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual. 2. Conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam as Cortes de Contas do país das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, "d", da Constituição Federal (cf. ADI 1.994/ES, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 19/12/94). 3. Deferido o pedido de medida cautelar, para suspender a eficácia da Lei nº 2.351, de 11 de maio de 2010, do Estado do Tocantins, com efeitos ex tunc."



(ADI 4421 MC, Relator Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/10/2010, DJe-111 10-06-2011).

"Ação direta de inconstitucionalidade. ATRICON. Lei estadual (TO) nº 2.351, de 11 de maio de 2010. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Violação às prerrogativas da autonomia e do autogoverno dos Tribunais de Contas. 1. Inconstitucionalidade formal da Lei estadual, de origem parlamentar, que altera e revoga diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. A Lei estadual nº 2.351/ 2010 dispôs sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual. 2. Conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam as Cortes de Contas do país das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, "d", da Constituição Federal (cf. ADI 1.994/ES, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 19/12/94). 3. Deferido o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia da Lei nº 2.351, de 11 de maio de 2010, do Estado do Tocantins, com efeitos ex tunc."
(ADI 4418 MC, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/10/2010, DJe-114 15-06-2011).

"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 1994, Relator Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 24/05/2006, DJ 08-09-2006).

Como se observa, a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se fundamenta na interpretação sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, c, da Constituição Federal. De acordo com o art. 73, o Tribunal de Contas da União deve exercer, no que couber, as "atribuições previstas no art. 96". Já segundo o art. 96, II, c e d, compete "privativamente" aos Tribunais Judiciários "propor ao Poder Legislativo respectivo": c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores" e d) a alteração da organização e da divisão judiciárias".



Em decorrência desses preceitos, a Assembleia Legislativa não poderia deflagrar o processo legislativo para promover a extinção do TCM-CE, bem como para reorganizar toda a estrutura do TCE-CE. O processo legislativo concernente a essas matérias, se fosse de competência estadual - o que não é o caso - apenas poderia ser deflagrado pelos próprios Tribunais de Contas.

Não há dúvida, tampouco, sobre a pertinência da aplicação do modelo federal também a estados e municípios. Seria uma decorrência do princípio da simetria. Porém, no que toca aos tribunais de contas, o art. 75 da CF determina expressamente a aplicação dos preceitos constitucionais federais "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".

Observe-se que o parâmetro da simetria vale também para as emendas às Constituições Estaduais. No tocante às emendas às Constituições Estaduais, também é necessário se observar, por simetria, a iniciativa privativa prevista na Constituição Federal. Trata-se de parâmetro absolutamente consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Especificamente no que se refere a normas constitucionais estaduais de organização dos Tribunais de Contas Estaduais - dos Estados ou dos Municípios -, o Plenário do Supremo Tribunal Federal possui precedente absolutamente específico:

"EMENTA: 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 PARÁGRAFO 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. (...) 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 1994, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 24/05/2006, DJ 08-09-2006).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal determina a observância, também no **processo de emenda às constituições estaduais**, das **regras constitucionais federais que fixam hipóteses de iniciativa privativa**. A jurisprudência do STF estabelece importante distinção entre a **iniciativa para alteração da Constituição Federal** e a **iniciativa para a alteração das Constituições Estaduais**. Enquanto a iniciativa para propor Emendas à Constituição Federal é **concorrente** (CF, art. 60, caput), a iniciativa para propor **emendas às constituições estaduais** comporta também hipóteses de **iniciativa privativa**, como é o caso das previstas nos **artigos 61 e 96, II, da Constituição Federal**. Confirmam-se os seguintes precedentes:

"PROCESSO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. DESCABIMENTO DE ADITAMENTO. II - PROCESSO LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE PREVÊ AFASTAMENTO DE MEMBROS DA ALTA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. I - Não conhecimento da ação quanto à pretendida declaração de inconstitucionalidade do art. 111, §§ 1º e 2º, da Carta Estadual de Roraima, por não indicação dos fundamentos jurídicos do pedido (Lei nº 9.868/1999, art. 3º, I). II - Não



conhecimento do aditamento à inicial quanto à nova redação do inciso XVIII do art. 33 da Constituição Estadual, dada pela EC nº 30/2012, haja vista que o dispositivo original está em debate na ADI 2.167 e não foi impugnado na inicial. III - Procedência do pedido quanto aos incisos XXXI e XXXII do art. 33 da Constituição Estadual, por tratarem de regime jurídico de servidores públicos sem observar a iniciativa privativa do Chefe do Executivo. IV - Ação conhecida em parte, e, na parte conhecida, julgada procedente." (ADI 4284, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-113 DIVULG 12-06-2015 PUBLIC 15-06-2015).

"Terceiro agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Emenda Constitucional 16/99 à Constituição do Estado de Pernambuco. 3. A iniciativa de ato legislativo relativo ao regime jurídico dos servidores militares estaduais é reservada ao Chefe do Poder Executivo estadual por força no art. 61, § 1º, II, f, da Constituição Federal, ainda que se trate de emenda à Constituição estadual. 4. Vício de iniciativa. Inexistência. 5. Agravo regimental a que se nega provimento." (ARE 657984 AgR-terceiro, Relator Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe-066 09-04-2015).

"INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 288 da Constituição do Estado do Amazonas, introduzido pela EC nº 40/2002. Competência legislativa. Servidor Público. Regime jurídico. Aposentadoria. Proventos. Acréscimo de vantagem pecuniária. Adicional de 12%, por mandato eletivo, aos servidores que o tenham exercido. Emenda parlamentar aditiva. Inadmissibilidade. Matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Caso de proposta de emenda à Constituição. Irrelevância. Usurpação caracterizada. Inconstitucionalidade formal

reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alíneas "a" e "c", da CF, aplicáveis aos estados. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a norma de Constituição do Estado-membro que, oriunda de emenda parlamentar, disponha sobre concessão de acréscimo de vantagem pecuniária a proventos de servidores públicos que hajam exercido mandato eletivo. " (ADI 3295, Relator Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2011, DJe-150 05-08-2011).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.385/2002, DO ESTADO DE SANTA CATARINA QUE CRIA O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ÀS PESSOAS PORTADORAS DA DOENÇA CELÍACA E ALTERA AS ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre a organização administrativa do Estado. Art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República. Princípio da simetria. Precedentes. 2. A natureza das disposições concernentes a incentivos fiscais e determinação para que os supermercados e hipermercados concentrem em um mesmo local ou gôndola todos os produtos alimentícios elaborados sem a utilização de glúten não interferem na função administrativa do Poder Executivo local. 3. A forma de apresentação dos produtos elaborados sem a utilização de glúten está relacionada com a competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo, proteção e defesa da saúde. Art. 24, inc. V e XII, da Constituição da República. Precedentes. 4. Ação julgada parcialmente procedente." (ADI 2730, Relator Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/05/2010, DJe-096 28-05-2010).



De fato, a iniciativa para a propositura de emenda à Constituição Federal é *concorrente*, sendo disciplinada pelo art. 60 da Constituição da República. Porém, há uma decisão monocrática da lavra do Ministro Joaquim Barbosa que chega a determinar a observância do artigo 96, II, também pelo poder de emenda à Constituição Federal². O caso ora em exame é mais simples. Trata-se de caso padrão, que corresponde exatamente à jurisprudência do STF sobre o *exercício do poder de reforma à Constituição Estadual*: os constituintes derivados estaduais também se submetem às regras de iniciativa privativa previstas na Constituição Federal.

A caracterização do *vício de iniciativa* como típica hipótese de *violação de separação de poderes* é feita pelo STF em inúmeros precedentes. É justamente nessa dimensão que, na maior parte dos casos, a separação de poderes funciona como limite ao poder constituinte do Estado-Membro. Confiram-se, por exemplo, as decisões que se seguem:

"Separação e independência dos Poderes: freios e contrapesos: parâmetros federais impostos ao Estado membro. I. Os mecanismos de controle recíproco entre os Poderes, os 'freios e contrapesos' admissíveis na estruturação das unidades federadas, sobre constituírem matéria constitucional local, só se legitimam na medida em que guardem estreita similaridade com os previstos na Constituição da República: precedentes. II. Conseqüente plausibilidade da alegação de ofensa do princípio fundamental por dispositivos da L. est. 11.075/98-RS (inc. IX do art. 2º e arts. 33 e 34), que confiam a organismos burocráticos de segundo e terceiro graus do Poder

² Com base nesse entendimento, o então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Joaquim Barbosa, proferiu decisão monocrática suspendendo a execução de emenda constitucional que criara novos tribunais regionais federais. O judiciário não havia participado do processo legislativo por meio da propositura da PEC. (ADI 5017 MC, Relator Min. LUIZ FUX, julgado em 17/07/2013, DJe-148 01/08/2013).

*Executivo a função de ditar parâmetros e avaliações do funcionamento da Justiça: medida cautelar deferida.*³

"I. Processo legislativo: modelo federal: iniciativa legislativa reservada: aplicabilidade, em termos, ao poder constituinte dos Estados-membros. 1. As regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito - como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada - ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República. 2. Essas orientação - malgrado circunscrita em princípio ao regime dos poderes constituídos do Estado-membro - é de aplicar-se em termos ao poder constituinte local, quando seu trato na Constituição estadual traduza fraude ou obstrução antecipada ao jogo, na legislação ordinária, das regras básicas do processo legislativo, a partir da área de iniciativa reservada do executivo ou do judiciário: é o que se dá quando se eleva ao nível constitucional do Estado-membro assuntos miúdos do regime jurídico dos servidores públicos, sem correspondência no modelo constitucional federal, a exemplo do que sucede na espécie com a disciplina de licença especial e particularmente do direito á sua conversão em dinheiro".⁴

Não há dúvida, portanto, que, por violar a cláusula pétrea em que consiste o princípio da separação de poderes e ao incorrer em vício de iniciativa, o processo legislativo que tem por objeto a PEC nº 7/2017 deve ser imediatamente encerrado e arquivada a matéria, sob pena que incorrer em grave vício formal de inconstitucionalidade.



³ STF, ADI 1905 MC / RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, J. 19.11.1998, DJ 05.11.2004.

⁴ STF, ADI 276/AL, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, J. 13.11.1997, DJ 19.12.1997.

- III -

Abuso de Poder e Desvio de Finalidade na Apresentação da Proposta de Emendar à Constituição 07/2017

A Assembleia Legislativa atua num indisfarçável *abuso de poder e desvio de finalidade legislativa* na apreciação da Proposta de Emenda à Constituição 7/2017.

O **abuso de poder** exercido pela maioria dos membros deste Poder Legislativo, que se excede em suas prerrogativas e competências para prestar um serviço ao **Chefe do Poder Executivo** e aos caprichos políticos partidários externos, com nítida perseguição pessoal e política, ao propor **extinguir** um Tribunal de Contas Municipais com mais de 63 anos de existência, para **atingir dois de seus membros**, ferindo de morte, dentre outros já aqui demonstrado, os *princípios da impessoalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade* previstos no art. 37 da Constituição da República.

O **desvio de finalidade** legislativa está evidente ao tempo em que a proposta em debate não apresenta qualquer fundamento ou motivo que justifique sua apresentação, quanto mais sua aprovação, haja vista, *que ficou demonstrado à saciedade, inexistirem razões de natureza técnica, orçamentária, gerencial, ética ou de desempenho que possam justificar a extinção de um órgão de 63 anos de existência* e, sobretudo, porque, como *notícia toda a imprensa cearense*, especialmente as editorias políticas, é inegável tratar-se de uma *perseguição política e pessoal* aos Conselheiros **Domingos Filho** e **Francisco Aguiar**, resquício da última eleição para Presidente desta Assembleia Legislativa em dezembro de 2016, em que o **Deputado Sérgio Aguiar**, Presidente desta Comissão usou o seu ***direito e prerrogativa parlamentar*** e disputou a Presidência com o atual Presidente, **Deputado José Albuquerque**, não atendendo aos apelos para sair da disputa, feitos pelo **Governador Camilo Santana** e pelos **ex-Governadores** **Ciro Gomes** e **Cid Gomes** que comandam o Estado com ares de tirania.



É que o Dep. Sergio Aguiar é **filho** do Conselheiro **Francisco Aguiar** e foi apoiado pelo Partido Social Democrático - PSD que é presidido no Ceará pelo **Deputado Federal Domingos Neto**, que é **filho** do **Conselheiro Domingos Filho**, como se isso tivesse algum impedimento legal, **que não tem**. As ações do Governador, dos ex-governadores e do Presidente da Assembleia e da Mesa Diretora sobre os Deputados para atender a estas **razões anti-republicanas**, denotam **gravíssima agressão aos princípios constitucionais da impessoalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade**.

É de sabença geral que a eleição do **Conselheiro Domingos Filho** para a **Presidência** do Tribunal de Contas dos Municípios - TCM derrotando o Conselheiro Hélio Parente, ex-advogado e pai da Mirella Parente de Vasconcelos, advogada e sócia do ex-Governador **Ciro Gomes**, desagradou os **Ferreiras Gomes**, o Governador **Camilo Santana** e o Presidente deste Poder, **Deputado Zezinho Albuquerque**, que decidiram acabar o órgão por este fato.

É de igual modo de conhecimento público, que o Conselheiro do TCM, **Ernesto Sabóia**, artífice deste absurdo, ganhou, para ficar contra seu próprio órgão, o apoio dos ex-Governadores **Ciro** e **Cid Gomes**, do Governador **Camilo Santana** e do Presidente da Assembleia Legislativa **Zezinho Albuquerque** para, após se aposentar do TCM depois de sua extinção, ser "**indicado**" por esta Casa para o cargo vago de **Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado - TCE**. Tudo isso feito à luz do dia, sem cerimônias, como recompensa à sua ação de apoiar a extinção do TCM e à adesão ao Governo dos Deputados **Jão Jaime** e **Audic Mota**, seus apoiadores.

Há uma evidente pretensão dos subscritores da nova PEC de ver extinto o TCM/CE, independente de que modo ou forma, o que nos aparenta a clara intenção de paralisação das atividades do referido órgão que ocupa posição de excelência perante os demais **Tribunais de Contas no país**, já diversas vezes premiado pelo relevante serviço público prestado à sociedade, com uso adequado, eficiente e razoável dos recursos orçamentários disponíveis, atingindo a totalidade dos municípios cearenses em ações de fiscalização e orientação aos gestores municipais. 

Deve-se ressaltar que diversas entidades e órgãos de indiscutível importância já declararam apoio ao TCM/CE e repudiaram a intenção de

extinção do órgão, tais como o Ministério Público do Estado do Ceará, a Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Ceará (OAB/CE), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON, o Conselho Regional de Contabilidade - CRC, o Conselho Regional de Administração - CRA, a Confederação Nacional dos Municípios - CNM, as Associações dos Auditores e dos membros do Ministério Público de Contas, bem como o Tribunal de Contas da União, afora as entidades dos servidores de ambos os tribunais.

Sobre o assunto, o jurista carioca **Daniel Sarmento** emitiu **Parecer** que demonstra a possibilidade de ser reconhecida a inconstitucionalidade da matéria por *desvio ou abuso de poder e finalidade* (doc. 04).

- IV -

**DESCUMPRIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR PROFERIDA PELO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADI 5638
PEC COM MESMO OBJETO DA EMENDA CONSTITUCIONAL
SUSPensa PELO STF.**

A PEC 07/2017 visa à aprovação de nova emenda à Constituição do Estado, com o fim específico de extinguir o único órgão responsável pela fiscalização da gestão pública dos 184 municípios cearenses, ao qual cabe a defesa da ordem jurídica na aplicação dos recursos públicos a apuração da corrupção, atividades estas tão necessárias e almejadas pela população.

Todavia, Proposta de Emenda Constitucional com o mesmo objeto (**extinção do TCM/CE**) já foi objeto de tramitação e votação na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (PEC 02/2016), tendo sido discutida em 02 (dois) turnos e aprovada na mesma data, conforme as sessões realizadas em 21/12/2016, que culminaram na aprovação e publicação ainda no mesmo dia da Emenda Constitucional de nº 87/2016, que extinguiu o TCM/CE.

Acontece que, em verdade, pretende o Poder Legislativo Estadual, por meio da referida PEC, retomar a discussão e análise do mesmo objeto da Emenda Constitucional de número 87/2016, de 21 de dezembro passado,



que versava sobre a extinção do Tribunal e adotava outras providências. Pelo que se vê do inteiro teor da PEC 07/2017, conclui-se que se trata de repetição, em essência, do **mesmo conteúdo** da Emenda Constitucional 87/2016.

Como já amplamente noticiado e de conhecimento público, a Excelentíssima Ministra **Carmen Lúcia**, do Supremo Tribunal Federal - STF, deferiu medida cautelar nos autos do processo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.638, em 28/12/16, **determinando a suspensão de todos os efeitos da Emenda Constitucional 87/2016**, em face da plausibilidade do pedido de **declaração de inconstitucionalidade** da norma aprovada pela Assembleia Legislativa.

Diante disto, estão suspensos nesta data quaisquer efeitos da Emenda Constitucional votada pela Assembleia em 21 de dezembro de 2016, estando a matéria pendente de julgamento de mérito pelo Supremo Tribunal Federal, a quem caberá a interpretação definitiva e aplicação do texto constante da Constituição da República.

Assim, considerando que a **Emenda Constitucional de 2016** foi **suspensa por determinação judicial** e que também teve como objeto principal a **extinção do Tribunal de Contas dos Municípios**, o que fica claro é a **intenção** do Parlamento Estadual de **aprovar nova proposta com o mesmo teor** da que aguarda apreciação pelo Poder Judiciário, demonstrando-se o interesse em ver a mesma matéria ser aprovada antes mesmo da manifestação de mérito definitiva do STF.

Deste modo, é evidente a **afronta e desrespeito** ao Poder Judiciário, haja vista que a matéria já se encontra judicializada, inclusive no âmbito do órgão de maior estatura da hierarquia judiciária do país, estando, portanto, pendente de análise acerca da legitimidade de tal modificação constitucional.

Ao formularem nova **Proposta de Emenda à Constituição com o mesmo objeto** da **Emenda de nº 87/2016**, atuam os membros do Poder Legislativo em clara e evidente afronta e contrariedade ao teor da decisão proferida pela Excelentíssima Ministra **Carmén Lúcia**, do Supremo Tribunal Federal, que, sob análise da PEC aprovada ao final de 2016, **ordenou a sustação de**



todos os seus efeitos, em face dos motivos e razões jurídicas presentes em sua decisão liminar.

Diante desse contexto, imprescindível deixar claro que a possibilidade jurídica de extinção do TCM/CE, por iniciativa da Assembleia Legislativa, e seus demais consectários presentes na Emenda Constitucional anterior, estão *sub judice*, encontram-se sob o crivo do órgão máximo do Poder Judiciário, optando os Deputados Estaduais que subscreveram esta nova PEC por enfrentar a matéria novamente **sem nem sequer observar o a decisão a ser tomada pelo STF** nos autos do processo que está em trâmite.

Diante de todo o exposto neste tópico, conclui-se inarredavelmente que, na realidade dos fatos, pretende o Poder Legislativo Estadual, por meio da referida PEC (07/2017), **retomar a discussão e análise do mesmo objeto da Emenda Constitucional de número 87/2016, de 21 de dezembro passado**, que versava sobre a extinção do Tribunal e adotava outras providências, mas que já está com todos os seus efeitos suspensos em razão de medida cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal.

V

DO MÉRITO DA PEC 7/2017

Para avaliar a possibilidade de **extinção do Tribunal de Contas dos Municípios - TCM** e a transferência de suas atribuições para o **Tribunal de Contas do Estado - TCE**, procurei dados de **pessoal, custos, desempenho e história** de ambos os órgãos para melhor avaliar esta possibilidade.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS - TCM

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará - TCM, nasceu de um **Congresso de Municípios** realizado em 1954, em Fortaleza, em que três notáveis cearenses, Fernandes Távora, Lauro Maciel Severiano e Raimundo Girão defenderam a tese de que fosse criado um Órgão destinado a oferecer orientação técnica às administrações municipais. O então **Governador Raul Barbosa** acataria aquela sugestão, encaminhando à **Assembléia Legislativa a Mensagem N.º 1.174** propondo a criação do **Conselho de Assistência Técnica aos Municípios (CATM)**. A matéria,



apoiada em vários outros argumentos (*inclusive no artigo 24 da Constituição Federal de 1946, que permitia a criação de Órgão de assistência aos municípios*), foi aprovada na **Assembléia Legislativa** e no dia 24 de junho de 1954, **Raul Barbosa** sancionava a **Lei N.º. 2.343**, oficializando, assim, a criação do **CATM**.

Numa iniciativa pioneira no País, surgia, desse modo, o **CATM**, que, respeitando a autonomia municipal, passou a desenvolver um trabalho que representou uma contribuição significativa para a consolidação da instituição municipal, resultando numa maior eficiência na administração e aplicação de recursos em cada **Município**. Com esse desempenho, o **CATM** viria a tornar-se modelo para a implantação de órgãos congêneres em outros Estados, ganhando reconhecimento também no âmbito do **Supremo Tribunal Federal**, que, numa etapa posterior, confirmaria a constitucionalidade do **CATM**.

Em decorrência da **Emenda N.º. 1, de 27 de maio de 1957**, à **Constituição Estadual de 1947**, o Conselho teve suas atribuições ampliadas para auxiliar as **Câmaras Municipais** na fiscalização da "*administração financeira dos Municípios, especialmente na execução do orçamento*".

A **Emenda Constitucional N.º. 1, de 25 de novembro de 1970**, à **Constituição Estadual de 1967**, transformou o **Conselho de Assistência Técnica aos Municípios** em **Conselho de Contas dos Municípios (CCM)**.

Com a **Emenda Constitucional N.º. 09, de 16 de dezembro de 1992**, o **CCM** passou a denominar-se **Tribunal de Contas dos Municípios**, tendo suas atribuições claramente definidas na sua nova **Lei Orgânica**, sancionada em 04 de agosto de 1993.

O **TCM/Ce** dispõe de um quadro de pessoal enxuto e organizado de pessoal, composto por apenas **311** servidores de carreira e **124** cargos de provimento em comissão, dos quais **75%** (setenta e cinco por cento) são ocupados por servidores concursados, distribuídos nas **19** (dezenove) **Inspetorias Técnicas**, nas **12** (doze) **diretorias administrativas e operacionais**, no **Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Waldemar Alcântara** e nos **Gabinetes dos 03** (três) **Procuradores de Contas**, **03** (três)

Audidores de Contas (Conselheiros-Substitutos) e dos 07 (sete) Conselheiros. Registre-se que cada Gabinete tem apenas 4 cargos em comissão.

O TCM é considerado o Tribunal de Contas de melhor desempenho do país, como demonstram seus números (doc. 05). Portanto não de se falar em ineficiência administrativa ou jurisdicional da Corte de Contas Municipais.

O custo/investimento das atividades do TCM/Ce é o de menor repercussão orçamentária dentre todos os Tribunais de Contas Municipais do Brasil, conforme levantamento do site Transparência Brasil (doc. 06). Deste modo, não se pode falar em excesso de custos ou economia de recursos públicos, haja vista ter um orçamento atual de apenas 0,25% (zero vírgula vinte e cinco por cento) do orçamento do Estado do Ceará.

É de se ressaltar, ainda, que o TCM, além de impedir milhões em desvios de recursos públicos, restitui a cada ano, em *multas e imputação de débitos* (doc. 07) aplicados aos gestores que tiveram suas contas reprovadas, valores expressivos que praticamente cobrem os custos decorrentes de sua manutenção. Ademais, exalte-se, que controle é investimento e não custo.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ - TCE

O Tribunal de Contas do Ceará - TCE foi criado em 5 de outubro de 1935.

A trajetória dos *Tribunais de Contas do Brasil* foi atribulada. Por duas vezes houve interrupção de suas atividades. A primeira, em 4 de julho de 1939, ao tempo do Governo Getúlio Vargas. No Ceará, o decreto de extinção foi assinado pelo interventor Menezes Pimentel, coincidentemente, a mesma autoridade que assinara o decreto que o instituiu. Somente em 14 de dezembro de 1945, mais de seis anos depois, o TCE foi reaberto.

Nova interrupção se deu a 25 de fevereiro de 1946 e perdurou por menos de seis meses. As suas atividades recomeçaram em 1º de agosto do mesmo ano.

A Constituição Estadual de 1947 assegurava ao Tribunal de Contas a sua existência e o número de ministros foi fixado em cinco.



Em 1948, a lei 212 de 05 de maio organizava o Tribunal de Contas do Ceará definindo-lhe a competência como instituição auxiliar dos poderes e disciplinando sua área de atuação.

Um novo Regimento Interno, baseado na Lei Orgânica, foi aprovado pelo corpo deliberativo do órgão em 25 de novembro de 1948, quando ficou definida a estrutura operacional e organizacional do TCE.

Vinte e um anos depois, o Tribunal, através da Lei 9.322 de 10 de outubro de 1969, ganha uma nova Lei Orgânica que passa por alterações em 1971, 1972, 1975, 1979, 1989 por força na nova Constituição do Estado. A Lei Orgânica ,atualmente em vigor, data de 06 de dezembro de 1995 nº 12.509 sancionada pelo governador Tasso Jereissati, após ser aprovada pela Assembléia Legislativa. Nela são definidas a natureza, competência e jurisdição do TCE com suas feições modernas compatíveis com as aspirações da sociedade.

O TCE também tem um quadro enxuto de servidores de carreira e de cargos de provimento em comissão divididos entre suas inspetorias, diretorias e gabinetes de procuradores, conselheiros-substitutos e conselheiros.

Em levantamento realizado nos sítios oficiais do **Tribunal de Contas dos Municípios - TCM** (www.tcm.ce.gov.br) e do **Tribunal de Contas do Estado - TCE** (www.tce.ce.gov.br), pude identificar dados e elementos que demonstram a absoluta *inviabilidade da fusão dos dois tribunais*, especialmente pela falta de estrutura do TCE em acolher as prerrogativas de julgamento de Contas Municipais e Atos Municipais dos 184 municípios cearenses, atualmente de competência do TCM.

O **Tribunal de Contas do Estado - TCE**, diferente do **TCM**, é considerado um **Tribunal de Contas** de tímido desempenho jurisdicional como demonstram seus números comparados aos do **TCM** (doc. 08). Portanto incorporar o **TCM** ao TCE implica em atribuir mais obrigações jurisdicionais a quem já não dar conta satisfatoriamente a atender suas atuais prerrogativas quanto ao exame dos atos e contas estaduais. Se isso vier a ocorrer se terá o mais expressivo número de processos prescritos ou contas ilíquidáveis (como trata o TCE) pelo decurso do tempo.

Se algum dos tribunais estaduais (**TCM e TCE**) tivesse que ser fundido ao outro, este indiscutivelmente era o TCE ao TCM, posto que este último,

embora ainda com problemas de prazo de julgamentos, tem, em média, o dobro da produção do TCE.

O custo/investimento das atividades do TCE é, também, o de *menor repercussão orçamentária* proporcional dentre todos os Tribunais de Contas Estaduais do Brasil, conforme levantamento do site *Transparência Brasil* (doc. 09).

Dados revelam situações curiosas quanto a determinados processos em tramitação no Tribunal de Contas do Estado - TCE, como se vê:

a) **Processos de Aposentadorias** ou de simples **Reconhecimento de Incompetência** do TCE para processar julgados a mais de, 20, 30 e 40 (quarenta) anos depois de protocolizado no órgão (doc. 10);

b) **Processos Julgados em Bloco pela PRESCRIÇÃO** (doc. 11);

c) **Processos referentes às Prestações de Contas dos Presidentes da Assembleia Legislativa** julgados de forma seletiva, onde nos últimos 24 (vinte e quatro) anos apenas 04 (quatro) contas foram julgadas, especificamente as contas de responsabilidade dos Presidentes **Wellington Landim** e **Marcos Cals**, coincidentemente, os únicos que ousaram disputar o Governo do Estado do Ceará contra o "*status quo*". Todos os demais ainda não tiveram as contas apreciadas, salvo quanto ao Presidente **Cid Gomes** que teve as CONTAS ILIQUIDÁVEIS (doc. 12);

d) **Processos Julgados de forma seletiva**, visto que no mesmo exercício financeiro se considera processo com **CONTAS ILIQUIDÁVEIS** e ao mesmo tempo se julga outros processos do mesmo ano, ou seja, escolhe-se, discricionariamente, quem quer e quem deve ser julgado, como comprovam os processos anexos (doc. 13).



- VI -
CONCLUSÕES

Pelas razões de direito e de fato expostas, não vislumbrando qualquer razão minimamente razoável para me acostar ao Parecer do Eminente Relator Dep. Osmar Baquit (sem partido), registro meu **VOTO** contrário ao **Parecer** apresentado e requeiro, novamente, na forma regimental, o registro deste meu **VOTO EM SEPARADO**, o que requesto seja transcrito na integralidade nos exatos termos dos art. 109, 111, § 2º, requerendo, ainda, na forma dos arts. 112, parágrafo único e 112-A, os devidos **registros taquigráficos** e publicação da Ata da Reunião no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

Complexo das Comissões Técnicas - Sala das Reuniões da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, em 17 de julho de 2017.


FERNANDA PESSOA
Deputada Estadual

DOCUMENTOS ANEXOS AO VOTO EM SEPARADO

Doc. 01 - Decisão da Ministra Carmen Lúcia

Doc. 02 - Relação da Jurisprudência do STF - Vício de Iniciativa

Doc. 03 - Parecer do Prof. Ives Gandra Martins

Doc. 04 - Parecer do Professor Valmir Pontes Filho

Doc. 05 - Relação de Desempenho do TCM e do TCE

Doc. 06 - Custos Tribunais - Transparência Brasil

Doc. 07 - Relação de Processos Ficha Suja

Doc. 08 - Relação de Processos dos Deputados - TCM

Doc. 09 - Quadro do TCE com Contas da Alec

Doc. 10 - Relação das contas julgadas pelo TCE em longo prazo

Doc. 11 - Parecer do Prof. Daniel Sarmento

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
5.638 CEARÁ**

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE
CONTAS D BRASIL
ADV.(A/S) : CLAUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO
ADV.(A/S) : BEATRIZ VERISSIMO DE SENA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO

AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE, COM
REQUERIMENTO DE MEDIDA
CAUTELAR. EMENDA CONSTITUCIONAL
N. 87, DE 21.12.2016, DO CEARÁ.
EXTINÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS
DOS MUNICÍPIOS DO CEARÁ.
UNIFICAÇÃO COM O TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO. ALEGAÇÃO DE
VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE
FORMAIS E MATERIAIS.
PLAUSIBILIDADE. URGÊNCIA
DEMONSTRADA. MEDIDA CAUTELAR
DEFERIDA. MEDIDAS PROCESSUAIS.

Relatório

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON em 26.12.2016 (edoc. 12), em face da Emenda Constitucional n. 87 do Ceará, de 21.12.2016, pela qual se extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios no Ceará e se adotaram providências no sentido da imediata eficácia das normas instituídas.

O caso

2. A Autora relata ter-se instaurado na Assembleia Legislativa do Ceará tramitação de “*proposição de emenda à Constituição estadual (PEC 02/2016)*”, para se unificarem os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios do Ceará, com o aproveitamento de servidores.

Informa a adoção do regime de urgência na tramitação da proposta em 14.12.2016, sendo aprovada em dois turnos, ambos realizados no dia 21.12.2016, tendo sido a Emenda aprovada publicada na mesma data, com o seguinte teor:

“EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 87, de 21 de dezembro de 2016:

EXTINGUE O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS. ALTERA O ART. 11, O § 4º DO ART. 35, O § 10 DO ART. 37, O § 1º DO ART. 40, O § 1º DO ART. 41, O CAPUT DO ART. 42, OS §§ 1º D, 1º E, 1º H E 2º, ALÉM DO INCISO II DO § 3º, E OS §§ 4º E 5º, TODOS DO ART. 42; A ALÍNEA A, DO INCISO III E OS INCISOS IV, VI, XI E XIV DO ART. 49; O INCISO V DO ART. 60, O INCISO II DO § 1º DO ART. 60; O § 1º DO ART. 64, A SUBSEÇÃO III DA SEÇÃO VI DO CAPÍTULO I DO TÍTULO V, O PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 77, O QUAL É ACRESCIDO DE NOVOS PARÁGRAFOS; O CAPUT E OS PARÁGRAFOS DO ART. 78, O INCISO XIII DO ART. 88, A ALÍNEA B DO INCISO VII DO ART. 108; O INCISO II DO ART. 151, OS §§ 14 E 15 DO ART. 154, O ART. 162- A, O ART. 162-B, O ART. 162-C, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARA. REVOGA OS ARTS. 79 E 81 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ACRESCENTA AO ART. 49 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARA, OS INCISOS XXXIII E XXXIV. ACRESCENTA-SE AO ART. 76 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARA O § 4º A. INSTITUI O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E

DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, nos termos do art. 59, § 3º da Constituição do Estado do Ceará, promulga a seguinte Emenda Constitucional:

Art. 1º Fica extinto o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, a partir da publicação da presente Emenda Constitucional.

Art. 2º Os atuais Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios são postos em disponibilidade, a partir da publicação da presente Emenda Constitucional, com direito à percepção integral de suas remunerações, incluídos os subsídios direitos e vantagens pecuniárias, garantidos os reajustes nas mesmas datas e proporção dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

§ 1º A escolha dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em caso de vaga aberta, excepcional e temporariamente, e desde que atendidos os requisitos previstos no § 1º do art. 71 da Constituição do Estado do Ceará, deverá recair no Conselheiro em disponibilidade mais antigo no cargo, fixada a data da posse no extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará para efeito de comparação, independentemente da origem de nomeação.

§ 2º O nome escolhido, na forma do § 1º deste artigo, somente poderá ser rejeitado por 3/5 (três quintos) dos deputados estaduais.

§ 3º Inexistindo Conselheiros em disponibilidade que atendam às condições do § 1º do art. 71 da Constituição do Estado do Ceará, o processo de escolha dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Ceará deverá observar o § 3º do art. 71 da Constituição Estadual.

§ 4º O Conselheiro em disponibilidade contribuirá para o Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará – SUPSEC, na forma da lei, e o tempo de contribuição correspondente ao período em que permanecer em disponibilidade, será contado para efeito de aposentadoria.

Art. 3º Todos os processos ativos do Tribunal de Contas dos Municípios deverão ser redistribuídos perante o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, contados da publicação da presente Emenda Constitucional.

Art. 4º Todos os servidores efetivos do Tribunal de Contas dos

Municípios do Estado do Ceará ficam incorporados e aproveitados no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, imediatamente a partir da publicação da presente Emenda Constitucional.

§ 1º Dentro do prazo de 90 (noventa) dias úteis, a contar da publicação da presente Emenda Constitucional, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará encaminhará ao Poder Legislativo Projeto de Lei que disponha sobre um novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração de seus servidores efetivos.

§ 2º Até a data da publicação do novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, referido no § 1º, os servidores oriundos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará devem ascender na carreira com base nos requisitos e regras previstas na Lei Estadual nº 14.255, 27 de novembro de 2008, sem prejuízo das remunerações fixas e variáveis.

§ 3º Será instituída comissão para elaboração do novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos servidores, composta por servidores oriundos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, de forma paritária, que apresentará o resultado do trabalho ao Presidente do Tribunal.

§ 4º Dentro do prazo de 90 (noventa) dias úteis, a contar da publicação da presente Emenda Constitucional, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará encaminhará ao Poder Legislativo Projeto de Lei que disponha sobre a nova estrutura de cargos no âmbito de sua estrutura administrativa. § 5º Até a data da publicação da Lei a que se refere o § 4º do presente artigo, ficam aproveitados, no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, os ocupantes de cargos em comissão e eventuais funções comissionadas do extinto Tribunal de Contas dos Municípios, além de mantidas as funções de confiança.

§ 6º Os servidores inativos e pensionistas do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará deverão integrar o quadro de inativos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, na forma da Lei Complementar nº 12, de 23 de junho de 1999 e alterações posteriores.

§ 7º Enquanto não entrarem em vigor as leis a que se referem os §§ 1º e 4º deste artigo, aplica-se a legislação vigente ao quadro de pessoal de cada uma das Cortes de Contas.

ADI 5638 MC / CE

§ 8º O Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, no prazo de 20 (vinte) dias úteis após a publicação desta Emenda Constitucional, deverá publicar ato com a discriminação da lotação dos servidores oriundos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará nos quadros e órgãos internos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

§ 9º Para todos os fins de direito, o disposto no caput deve ser considerado como ato de redistribuição dos cargos.

§ 10. O aproveitamento imediato dos servidores efetivos, a que se refere o caput deste artigo, observará o disposto no art. 37, inciso II, e art. 39, § 1º, ambos da Constituição Federal.

Art. 5º Os Procuradores de Contas e os Auditores que atuam perante o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará ficam aproveitados perante o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a partir da publicação da presente Emenda Constitucional.

Art. 6º Considerando o disposto nos arts. 1º e 5º desta Emenda Constitucional, o art. 72, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 72. Os Auditores, em número de 6 (seis), serão nomeados pelo Governador do Estado, dentre cidadãos que preencham as qualificações exigidas para o cargo de Conselheiro, mediante concurso de provas e títulos, promovido pelo Tribunal de Contas, observada a ordem de classificação.' (NR)

Art. 7º Dentro do prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação da presente Emenda, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará encaminhará ao Poder Legislativo Projeto de Lei que disponha sobre sua nova Lei Orgânica. Parágrafo único. Até que seja publicada a nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, os processos de julgamento de contas observarão os regimentos internos e as leis orgânicas atualmente em vigor, aplicando-se os do Tribunal de Contas dos Municípios às contas municipais e os do Tribunal de Contas do Estado às contas estaduais.

Art. 8º Todo o acervo do Tribunal de Contas dos Municípios passa a integrar o patrimônio do Tribunal de Contas do Estado.

Art. 9º Os saldos e dotações orçamentárias do Tribunal de Contas dos Municípios, existentes à data da promulgação desta

Emenda, passam a compor as respectivas rubricas do orçamento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ficando a cargo deste o cumprimento das obrigações financeiras assumidas.

§ 1º Observado o disposto no art. 24, §§ 2º e 3º da Constituição Federal, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará disporá da soma dos limites de despesa e total de pessoal fixados para ambas as Cortes de Contas, os quais devem ser considerados, prioritariamente, para o cômputo integral das despesas com pessoal de membros, Auditores, Procuradores de Contas e dos servidores ocupantes de cargos efetivos que tenham ingressado nos respectivos quadros permanentes de pessoal na forma do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

§ 2º Os contratos administrativos e os convênios firmados pelo Tribunal de Contas dos Municípios, que estejam vigentes na presente data, devem ser aproveitados e executados pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em conformidade com os seus respectivos prazos de vigência, até o limite de 90 (noventa) dias úteis, salvo quanto àqueles que admitem prorrogação, que a critério da Administração, poderão ser prorrogados, nos termos da Lei.

§ 3º Os servidores ocupantes de cargos de outros órgãos, que estejam cedidos ao Tribunal de Contas dos Municípios, ficam aproveitados no Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE, com prorrogação dos respectivos prazos de cessão, pelo prazo mínimo de 90 (noventa) dias úteis, cabendo à Administração do TCE dispor quanto à sua necessidade após o referido prazo.

Art. 10. O art. 11, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 11. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato de classe é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado, exigir-lhe completa apuração e devida aplicação das sanções legais aos responsáveis, ficando a autoridade que receber a denúncia ou requerimento de providências, obrigada a manifestar-se sobre a matéria.

§ 1º A denúncia deverá ser instruída com documentos que revelem indícios suficientes à existência e

ADI 5638 MC / CE

à apuração dos fatos, arquivando-se a que desatender a determinação deste parágrafo.

§ 2º Assiste ao cidadão legitimidade para postular, perante os órgãos públicos estaduais ou municipais, a apuração de 9 responsabilidade, em caso de danos ao meio ambiente, conforme o disposto em lei.' (NR)

Art. 11. O § 4º do art. 35, da Constituição do Estado do Ceara, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 35....

§ 4º Os Vereadores deverão enviar anualmente declaração de seus bens, dos bens de seus cônjuges e dos descendentes até o primeiro grau ou por adoção, ao Tribunal de Contas do Estado, que adotará as providências cabíveis em caso de suspeita de enriquecimento ilícito ou outras irregularidades.' (NR)

Art. 12. O § 10 do art. 37, da Constituição do Estado do Ceara, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 37.... ... § 10. Os prefeitos e vice-prefeitos deverão enviar anualmente declaração de seus bens, dos bens de seus cônjuges e dos descendentes até o primeiro grau ou por adoção, ao Tribunal de Contas do Estado, que adotará as providências cabíveis em caso de suspeita de enriquecimento ilícito ou outras irregularidades.' (NR)

Art. 13. O § 1º do art. 40, da Constituição do Estado do Ceara, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 40....

§ 1º O pedido de intervenção encaminhado pelo Tribunal de Contas do Estado ou mediante solicitação da Câmara Municipal, aprovada pelo voto da maioria absoluta de seus membros, será feito conforme representação fundamentada ao Governador do Estado.' (NR)

Art. 14. O § 1º do art. 41, da Constituição do Estado do Ceara, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 41....

§ 1º O controle externo da Câmara de Vereadores

será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado.' (NR)

Art. 15. O caput do art. 42, da Constituição do Estado do Ceara, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 42. Para fins da fiscalização dos atos administrativos da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, os Prefeitos Municipais são obrigados a enviar às respectivas Câmaras e ao Tribunal de Contas do Estado, até o dia 30 do mês subsequente, as prestações de contas mensais relativas à aplicação dos recursos recebidos e arrecadados por todas as Unidades Gestoras da Administração Municipal, mediante Sistema Informatizado, e de acordo com os critérios estabelecidos pelo Tribunal de Contas do Estado, e composta, ainda, dos balancetes demonstrativos e da respectiva documentação comprobatória das receitas e despesas e dos créditos adicionais.' (NR)

Art. 16. Os §§ 1º D, 1º E, 1º H e 2º, além do inciso II, do § 3º, e os §§ 4º e 5º, todos do art. 42, da Constituição do Estado do Ceara, passam a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 42....

§ 1ºD O Conselho Municipal de Acompanhamento Social do FUNDEB, ao detectar irregularidades na aplicação dos recursos do Fundo, deverá comunicar o fato ao Tribunal de Contas do Estado e este adotará as providências cabíveis.

§ 1ºE O Tribunal de Contas do Estado poderá, a qualquer tempo, requisitar das prefeituras, das câmaras, suas unidades gestoras e aos demais órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal, quaisquer documentos e demonstrativos contábeis relativos à aplicação dos recursos recebidos e arrecadados. ...

§ 1ºH A inadimplência de que trata o § 1º do art. 42 será suspensa, sem qualquer ressalva, e certificada pelo

ADI 5638 MC / CE

Tribunal de Contas do Estado expressamente, caso a nova gestão municipal mantiver-se adimplente com todas as suas obrigações de prestações de contas, relativas às competências de seu mandato, e tiver comprovado perante o Tribunal de Contas do Estado, o ajuizamento de ação para apurar as responsabilidades pelo descumprimento daquelas obrigações de prestação de contas devidas por seus antecessores, ressaltando-se os casos em que o gestor municipal seja reeleito.

§ 2º O parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente, só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal, a qual, no prazo máximo de 10 (dez) dias após o julgamento, comunicará o resultado ao TCE.

§ 3º...

II – no caso de omissão do Presidente da Câmara na remessa da cópia prevista no inciso anterior, caberá ao Tribunal de Contas do Estado comunicar a desaprovação das contas ao Ministério Público.

§ 4º As contas anuais do Município, Poderes Executivo e Legislativo, serão apresentadas à Câmara Municipal até o dia 31 de janeiro do ano subsequente, ficando, durante 60 (sessenta) dias, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da lei e, decorrido este prazo, as contas serão, até o dia 10 de abril de cada ano, enviadas pela Presidência da Câmara Municipal ao Tribunal de Contas do Estado para que este emita o competente parecer. § 5º O projeto de lei orçamentária anual será encaminhado pelo Poder Executivo, até o dia 1º de outubro de cada ano, à Câmara Municipal, que apreciará a matéria no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, e a Lei Orçamentária deverá ser encaminhada pelo Prefeito ao Tribunal de Contas do Estado até o dia 30 de dezembro.' (NR)

ADI 5638 MC / CE

Art. 17. A alínea a do inciso III, e inciso IV, do art. 49 da Constituição do Estado do Ceará, passam a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 49. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa: ...

III -....

a) três sétimos dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Ceará;

...

IV – escolher quatro sétimos dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Ceará;’ (NR)

Art. 18. O inciso V do art. 60, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 60....

...

V – ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em matérias de sua competência privativa, previstas nesta Constituição;’ (NR)

Art. 19. O inciso II, do § 1º do art. 60, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 60....

§ 1º...

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública Estadual e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.’ (NR)

Art. 20. O § 1º do art. 64, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 64....

§ 1º Não poderão ser objeto de delegação a matéria reservada à Lei Complementar, as matérias de competência exclusiva da Assembleia Legislativa, nem as de iniciativa do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado do

ADI 5638 MC / CE

Ceará.' (NR)

Art. 20-B. O § 2º do art. 71, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 71....

§ 2º Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado serão escolhidos:

I – três pelo Governador do Estado, com aprovação da Assembleia Legislativa, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas do Estado, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, observando-se os critérios de antiguidade e merecimento;

II – quatro pela Assembleia Legislativa, obedecidos os requisitos previstos no § 1º deste artigo.' (NR)

Art. 21. O art. 73, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 73. Haverá uma Procuradoria de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado, integrada por seis Procuradores de Contas, organizados em carreira, nomeados pelo Governador do Estado, escolhidos mediante concurso público de provas e títulos, dentre brasileiros e bacharéis em Direito, com inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil.' (NR)

Art. 22. A subseção III, da Seção VI, do Capítulo I, do Título V, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária do Município.' (NR)

Art. 23. O parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Ceará, passa a ser § 1º.

Art. 24. Acrescenta-se ao art. 77, da Constituição do Estado do Ceará, os §§ 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, com a seguinte redação:

'Art. 77...

§ 2º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

§ 3º O parecer prévio, emitido pelo Tribunal de

Contas do Estado, sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 4º A apreciação das contas pela Câmara Municipal se dará no prazo de 60 (sessenta) dias após o recebimento do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, contados do início da sessão legislativa imediata.

§ 5º Decorrido o prazo previsto no § 4º deste artigo, sem que as contas tenham sido julgadas pela Câmara Municipal, serão elas tidas como aprovadas ou rejeitadas conforme a conclusão do parecer do Tribunal de Contas do Estado, inclusive para os fins de incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar Federal nº 64, de 18 de maio de 1990, com a redação que lhe deu a Lei Complementar Federal nº 135, de 4 de junho de 2010.

§ 6º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais.' (NR)

Art. 25. O caput do art. 78, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 78. Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará:' (NR)

Art. 26. Ficam alterados e renumerados os parágrafos do art. 78, da Constituição do Estado do Ceará, que passam a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 78....

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será expedido pela Câmara Municipal, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.

§ 2º Se a Câmara Municipal ou o Poder Executivo, no prazo de 30 (trinta) dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal de Contas do Estado adotará as medidas legais cabíveis.

§ 3º As decisões do Tribunal de Contas do Estado, de que resulte imputação de delito ou multa, terão eficácia de título executivo, cabendo ao próprio Tribunal de Contas

ADI 5638 MC / CE

exigir a devolução do processo dentro do prazo improrrogável de 40 (quarenta) dias para a adoção de medidas cabíveis junto à Procuradoria-Geral de Justiça, Tribunal de Justiça e Tribunal Regional Eleitoral.

§ 4º O Tribunal de Contas do Estado encaminhará à Assembleia Legislativa Estadual, anualmente, até 120 (cento e vinte) dias após o início do exercício financeiro, relatório das atividades desenvolvidas no âmbito das competências descritas no art. 78 desta Constituição, prestando informações, sempre que lhe forem requisitadas, sem prejuízo das demais obrigações previstas nesta Constituição ou em lei.

§ 5º Qualquer pessoa física ou jurídica é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

§ 6º A assessoria e a consultoria jurídica do Tribunal de Contas do Estado serão exercidas por sua Procuradoria Jurídica, observada as competências da Procuradoria Geral do Estado.

§ 7º O Tribunal de Contas do Estado, no exercício de suas competências, observará os institutos da prescrição e da decadência, no prazo de 5 (cinco) anos, nos termos da legislação em vigor.' (NR)

Art. 27. Ficam revogados os arts. 79 e 81, além do inciso XII do art. 77 da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 28. O inciso XIII do art. 88, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 88. Compete privativamente ao Governador do Estado:

...

XIII – nomear os membros do Tribunal de Contas, observadas as disposições do art. 71, § 2º desta Constituição;' (NR)

Art. 29. A alínea b do inciso VII do art. 108, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 108. Compete ao Tribunal de Justiça:

...

VII – processar e julgar, originariamente:

...

b) os mandados de segurança e os habeas data contra atos do Governador do Estado, da Mesa e Presidência da Assembleia Legislativa, do próprio Tribunal ou de algum de seus órgãos, dos Secretários de Estado, do Tribunal de Contas do Estado ou de algum de seus órgãos, do Procurador-Geral de Justiça, no exercício de suas atribuições administrativas, ou na qualidade de presidente dos órgãos colegiados do Ministério Público, do Procurador-Geral do Estado, do Chefe da Casa Militar, do Chefe do Gabinete do Governador, do Controlador e do Ouvidor-Geral do Estado, do Defensor Público-Geral do Estado, do Comandante-Geral da Polícia Militar e do Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar;’ (NR)

Art. 30. O inciso II do art. 151, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 151. Compete privativamente à Procuradoria-Geral do Estado:

...

II – representar os interesses do Estado junto ao Contencioso Administrativo Tributário e ao Tribunal de Contas do Estado;’ (NR)

Art. 31. Os §§ 14 e 15 do art. 154, da Constituição do Estado do Ceará, passam a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 154....

...

§ 14. Fica vedada a nomeação ou a designação para cargos de provimento em comissão daqueles considerados inelegíveis, em razão de atos ilícitos nos termos da Lei Complementar de que trata o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, no âmbito da Administração direta e indireta dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo do Estado do Ceará, incluídos o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e o Ministério Público.

ADI 5638 MC / CE

§ 15. É vedada, ainda, a nomeação direta para membros do Tribunal de Contas do Estado, bem como para compor listas para efeitos de investidura e promoção no âmbito do Poder Executivo, Poder Judiciário e do Ministério Público, daqueles inelegíveis em razão de atos ilícitos, nos termos da Lei Complementar de que trata o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, integrando critérios inarredáveis na escolha e nomeação de autoridades nos casos previstos nesta Constituição.' (NR)

Art. 32. O art. 162-A, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 162-A. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, o Ministério Público, as Autarquias e as Fundações Públicas do Estado do Ceará publicarão, dentro do ano civil, no Diário Oficial do Estado, relação dos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e pensionistas, devendo a identificação ser por nome, sem abreviações, cargo efetivo ou função, cargo em comissão ou função gratificada, posto ou graduação, matrícula, órgão de lotação e de exercício.' (NR)

Art. 33. O art. 162-B, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 162-B. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, o Ministério Público, as Autarquias e as Fundações Públicas do Estado do Ceará publicarão, dentro do ano civil, no Diário Oficial do Estado, os valores dos subsídios e da remuneração dos cargos e empregos públicos.' (NR)

Art. 34. O art. 162-C, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 162-C. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, o Ministério Público, as Autarquias e as Fundações Públicas do Estado do Ceará publicarão, dentro do ano civil, no Diário Oficial do Estado, os valores gastos, em cada um

ADI 5638 MC / CE

dos 12 (doze) meses anteriores ao mês de publicação, com o pagamento dos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e pensionistas, e com o pagamento das pessoas físicas que, no mesmo período, prestaram serviços de natureza eventual ou permanente aos Poderes e órgãos do Estado do Ceará, e que por eles foram diretamente remunerados.’ (NR)

Art. 35. Os incisos VI, XI e XIV do art. 49, da Constituição do Estado do Ceara, passam a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 49....

...

VI – sustar os atos normativos emanados do Poder Executivo e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa;

...

XI – fiscalizar e controlar, diretamente, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, e os do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

...

XIV – convocar, por sua iniciativa ou de qualquer de suas comissões, os Secretários de Estado, Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, dirigentes de autarquias, empresa pública, sociedade de economia mista e de fundações, para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto específico, com atendimento no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de responsabilidade;’ (NR)

Art. 36. Acrescenta-se ao art. 49, da Constituição do Estado do Ceara, os incisos XXXIII, XXXIV e XXXV, com a seguinte redação:

‘Art. 49....

...

XXXIII – julgar as contas apresentadas, anualmente, pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará;

XXXIV - proceder à tomada de contas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, quando não apresentadas à Assembleia Legislativa dentro de 60 (sessenta) dias após a

ADI 5638 MC / CE

abertura da sessão legislativa;

XXXV – anular os atos administrativos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por 2/3 (dois terços) de seus membros, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, sem prejuízo da competência prevista no art. 76, inciso XIII, desta Constituição.’ (NR)

Art. 37. Acrescentam-se ao art. 76, da Constituição do Estado do Ceara, os incisos XIII e XIV e o § 4º A, com a seguinte redação:

‘Art. 76....

...

XIII – anular seus próprios atos administrativos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, salvo aqueles decorrentes de processos de apreciação de contas, sujeitos, exclusivamente, a julgamento nos estritos termos da Constituição do Estado e de sua Lei Orgânica;

XIV – editar atos, instruções normativas e resoluções, no âmbito de suas atribuições, para o completo desempenho do controle externo, os quais deverão ser observados pelas administrações estaduais e municipais, sendo-lhe vedado estabelecer obrigações ou sanções distintas das previstas em Lei.

...

§ 4º A. Compete à Comissão Permanente da Assembleia Legislativa incumbida da fiscalização e controle emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, no prazo de 60 (sessenta) dias, submetendo-as, em seguida, a julgamento pelo plenário.’ (NR)

Art. 38. Fica instituído, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, o Termo de Ajustamento de Gestão - TAG, para regularizar atos e procedimentos dos Poderes, órgãos ou entidades por ele controlados, a ser regulamentado por Lei Complementar.

Art. 39. O Tribunal de Contas do Estado do Ceará adotará as providências necessárias à assunção das novas atividades imediatamente após a publicação da presente Emenda Constitucional.

ADI 5638 MC / CE

Art. 40. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

PAÇO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 21 de dezembro de 2016.” (edoc. 11).

3. Contra essa Emenda Constitucional estadual ajuíza-se a presente ação direta de inconstitucionalidade, alegando a Autora vício formal, pela ausência de participação dos tribunais de contas no processo legislativo.

Enfatiza que a autonomia conferida pela Constituição do Brasil a esses órgãos de controle externo da Administração Pública conduziria à interpretação sistemática dos seus arts. 73, 75 e 96, inc. II, al. d, “normas que dispõem sobre a organização e o funcionamento dos Tribunais de Contas são de iniciativa privativa dos próprios tribunais de contas” (fl. 21 do edoc. 1).

Argumenta que, “[e]nquanto a iniciativa para propor Emendas à Constituição é concorrente (CF, art. 60, caput), a iniciativa para propor emendas às constituições estaduais comporta também hipóteses de iniciativa privativa, como é o caso das previstas no artigo 61 e 96, II, da Constituição Federal” (fl. 27).

Sustenta que teria havido inobservância dos princípios da isonomia e do pacto federativo, indicando-se afronta aos arts. 1º, 18 e 159, inc. I, da Constituição da República.

Cita precedentes que reputa favoráveis a essa tese: Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.643, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 28.11.2014; Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.442, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 17.3.2016; Quarto Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 285.302, Relator o Ministro Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 19.10.2015; Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.421, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 10.6.2011; Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.418, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 15.6.2011; Ação

ADI 5638 MC / CE

Direta de Inconstitucionalidade n. 1.994, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 8.9.2006; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.284, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 12.6.2015; Terceiro Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 657.984, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 9.4.2015; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.295, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJe 5.8.2011; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.730, de minha relatoria, Plenário, DJe 28.5.2010.

4. Afirma também descumprimento ao devido processo legislativo, *“uma vez que [a Emenda Constitucional n. 87/2016 do Ceará] foi aprovada em regime de urgência e sem que houvesse um interstício mínimo entre os dois turnos de votação da PEC, nem a instauração de qualquer processo deliberativo efetivo no âmbito da Assembleia Legislativa do Ceará”*, pelo que teriam sido afrontados os arts. 60 e 64 da Constituição da República, aplicáveis por simetria ao Estado.

Relata que a PEC estadual n. 2/2016, da qual resultou a emenda constitucional impugnada, teria sido aprovada em dois turnos realizados *“em sessões legislativas consecutivas, no mesmo dia com exíguos minutos de diferença”* (fl. 37), em desrespeito ao que estipulado no § 2º do art. 60 da Constituição da República, o qual *“revela[ria] a opção do Constituinte em condicionar algo tão significativo como uma mudança do texto constitucional a um debate parlamentar amplo, pausado e bem refletido”* (fl. 38).

Anota que

“...na data de 08 de dezembro de 2016, foi autuada na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará a Proposta de Emenda à Constituição Estadual (PEC) nº 02/2016, de autoria parlamentar, que foi posteriormente aprovada como a Emenda nº 87/2016, objeto desta ação. No dia 14 de dezembro de 2016, foi requerida, a pedido dos presidentes das comissões, a tramitação em regime de urgência da Proposta de Emenda à Constituição Estadual em apreço.

21. *Diversos deputados, dentre os quais o Deputado Heitor*

Férrer, autor originário da Proposta de Emenda à Constituição Estadual, requisitaram à Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, na pessoa do seu Presidente, a retirada do requerimento que solicitou tramitação em regime de urgência, pela impossibilidade de se realizarem adequados debates quanto à matéria ali inserida.

(...)

22. Não obstante os apelos formulados pelo próprio Deputado que havia proposto a Emenda (depois subscrita por outros parlamentares), o pedido foi indeferido. Deu-se seguimento à tramitação em regime de urgência à PEC nº 02/2016. Os trâmites seguintes foram realizados com ainda maior açodamento, em completo desprezo pelo devido processo legislativo.

23. Conforme se depreende dos documentos em anexo, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará aprovou a PEC nº 02/2016 na Reunião Extraordinária realizada às 19:40 do dia 21 de dezembro de 2016. Um minuto antes, ou seja, às 19:39, o Primeiro Secretário da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, Deputado Estadual Sérgio Aguiar, assinou o despacho no qual certificou a aprovação da PEC nº 02/2016 em dois turnos, realizados consecutivamente no mesmo dia 21 de dezembro (fl. 90 do processo legislativo, em anexo).

24. A publicação da Emenda Constitucional nº 87/2016, decorrente da aprovação da PEC nº 02/2016, supreendentemente, ocorreu no Diário Oficial do Estado do Ceará no mesmo dia 21 de dezembro de 2016, estabelecendo a extinção imediata do Tribunal de Contas dos Municípios a partir de sua publicação.

25. Evidente, portanto, o desrespeito ao devido processo legislativo, seja por sua tramitação em regime de urgência, seja pela inédita rapidez de discussão e aprovação pela Comissão de Constituição e Justiça, bem como pelo Plenário da Assembleia Legislativa em dois turnos, tudo no mesmo dia 21 de dezembro, com intervalo de poucos minutos entre as reuniões, findando todo o processo com a publicação da emenda na mesma data" (fls. 32-34).

Assevera sequer terem sido "abertas sessões pro forma entre os turnos de votação[, havendo] conflito de horários entre a reunião da Comissão de

ADI 5638 MC / CE

Constituição de Justiça (cuja reunião terminou 1 (um) minuto depois de iniciada a votação em primeiro turno do Plenário), [sendo certo que] nenhum intervalo foi feito entre um turno e outro de votação” (fl. 38).

5. A Autora menciona a existência de precedente deste Supremo Tribunal, sem o indicar, no qual assentada a ausência de determinação constitucional de interstício mínimo entre o primeiro e segundo turnos de votação de proposta de emenda constitucional, defendendo, contudo, nova discussão sobre o tema, *“sobretudo ante as recentes inovações que se observam na jurisprudência constitucional comparada”*, no sentido do controle jurisdicional do processo legislativo, quando dele resultar afronta a valores constitucionais, *“em especial do princípio democrático”* (fl. 39).

Aduz inconstitucionalidade material em normas da Emenda Constitucional n. 87/2016 do Ceará, pois, ao estabelecer a antiguidade como critério para aproveitamento dos Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios, desconsiderando, assim, a composição do Tribunal de Contas do Estado, o disposto em seu art. 2º teria ofendido os arts. 73, § 2º, incs. I e II, e 75, *caput* e parágrafo único, da Constituição da República.

A previsão de submetê-los a novo processo de nomeação pelo Governador e aprovação pela Assembleia Legislativa, constante do § 2º do artigo mencionado, esbarraria, ainda, nos incs. I e II do art. 95 do texto constitucional federal, em *“gravíssima violação dessas garantias da independência dos Conselhos de Contas”* (fl. 47).

6. Observando fundamentar-se no princípio da simetria entre as normas de competência do Poder Legislativo e de seu órgão auxiliar de controle de contas da Administração Pública e, ainda, na autonomia àquele conferida, a Autora afirma inconstitucionais os arts. 35 e 36 da EC n. 87/2016, do Ceará, em especial no ponto em que possibilita a anulação, pela Assembleia Estadual cearense, dos atos administrativos do Tribunal

ADI 5638 MC / CE

de Contas do Estado.

7. Pleiteia a suspensão dos efeitos do ato normativo impugnado *“ainda durante o recesso do Tribunal, (...) para que não haja prejuízo de impossível ou difícil reparação”* (fl. 53).

Informa o início de vigência da Emenda Constitucional cearense n. 87/2016 com sua publicação no dia 21.12.2016, cujos efeitos teriam imediatamente sido deflagrados. Em andamento, portanto, processo de desativação do Tribunal de Contas dos Municípios, com a colocação em disponibilidade seus Conselheiros, o remanejamento dos servidores para o Tribunal de Contas do Estado, a redistribuição dos processos de sua competência, a *“desmobilização”* do espaço físico e a desconexão do seu site.

Assevera que, *“caso não seja deferida a liminar para suspender os efeitos da Emenda Constitucional Estadual nº 87/2016, o que se cogita apenas para argumentar, o posterior provimento da ação implicará em grandes custos para o Estado, que terá que reorganizar todo o aparato administrativo do Tribunal. Q maior prejuízo, porém, será na confusão causada nos processos de prestação de contas em andamento. Uma vez remetidos ao TCE, os processos terão que ser revistos, reautuados e redistribuídos. As instruções já em curso também serão atrasadas, uma vez que serão reanalisadas no TCE”* (fl. 54 – grifos nossos).

Destaca a tramitação de 7.200 processos, para os quais haveria prejuízo de continuidade no andamento, com risco de prescrição em vários deles, *“seja pelos atrasos decorrentes da redistribuição do Tribunal de Contas do Estado, seja pelo estabelecimento pela Emenda nº 87/2016 de um curto prazo quinquenal para o exame das prestações de contas dos Municípios (nova redação do § 7º do art. 78 da Constituição do Estado do Ceará, dada pelo art. 26 da Emenda nº 87/2016)”* (fl. 54).

Alega ausência de prejuízo para o Estado com a suspensão dos

ADI 5638 MC / CE

efeitos da emenda constitucional questionada, sendo certa a facilidade na imediata adoção da extinção do Tribunal de Contas dos Municípios, no caso de improcedência da presente ação de controle de constitucionalidade quando do julgamento de mérito.

8. Requer

“a) seja concedida medida cautelar determinando a suspensão dos efeitos da Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 87, de 21 de dezembro de 2016;

b) seja, ao final, proferida por este e. STF decisão confirmando os efeitos da medida liminar pleiteada, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 87, de 21 de dezembro de 2016;

c) caso não seja declarada a inconstitucionalidade formal de toda a Emenda, seja declarada a inconstitucionalidade da expressão ‘independentemente da origem de nomeação’ constante do artigo 2º, § 1º, da Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 87, de tal modo que o critério da antiguidade prevaleça apenas no que toca aos conselheiros que possuem a mesma origem da vaga eventualmente aberta no TCE;

d) caso não seja declarada a inconstitucionalidade formal de toda a Emenda, seja declarada a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 2º da Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 87;

e) caso não seja declarada a inconstitucionalidade formal de toda a Emenda, seja declarada a inconstitucionalidade da nova redação dos incisos VI, XI, XIV e XXXV do art. 49, da Constituição do Estado do Ceará;” (fls. 56-57).

9. O processo foi distribuído ao Ministro Celso de Mello.

10. Ao dispor sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, a Lei n. 9.868/1999 excetua, no seu art. 10, a regra da submissão da medida cautelar ao Plenário deste Supremo Tribunal no recesso forense, período no qual compete ao Presidente decidir questões urgentes (art. 13, inc. VIII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal

ADI 5638 MC / CE

Federal).

O estudo da peça inicial da presente ação e do texto normativo sob exame evidenciam a impossibilidade de se postergar a apreciação e decisão do requerimento cautelar, por se demonstrarem os riscos decorrentes do aguardo da providência pela instância natural deste Supremo Tribunal, qual seja, o exame da matéria pelo eminente Ministro Relator e a submissão da questão ao Plenário segundo a sua douta análise e conclusão.

11. A Emenda Constitucional Estadual foi discutida, aprovada e votada em dois turnos no mesmo dia 21-12-2016 e publicada imediatamente em sequência.

Também se comprovam, nos documentos acostados aos autos e do relato apresentado, terem-se iniciado as providências materiais e administrativas para a efetivação das normas questionadas, sem condições de reversão imediata e em idênticas condições (desmobilização física e administrativa, incluída aí a relocação dos servidores públicos) do que se tem hoje.

Há risco comprovado de comprometimento da reversibilidade da situação administrativa do órgão extinto após a produção dos efeitos das normas questionadas.

12. Portanto, examinados os elementos havidos nos autos, **decido sobre o requerimento de medida cautelar, sem a audiência da autoridade responsável pela edição da norma questionada, pela urgência qualificada verificada na espécie.**

13. Ressalva feita à alegação de vício de iniciativa na proposta de emenda à Constituição do Ceará, tem-se que as razões expostas na peça vestibular, fundadas na jurisprudência deste Supremo Tribunal,

ADI 5638 MC / CE

apresentam densa plausibilidade da tese de inconstitucionalidade do processo legislativo adotado na edição do ato impugnado, em especial no que se refere a sua tramitação em regime de urgência com a sequência de sessões sem interregno na Assembleia Legislativa e com velocidade incomum na tramitação e aprovação da Proposta sem espaço para debate.

14. Ademais, os fatos narrados quanto à adoção de providências para a desconstituição material e administração do Tribunal de Contas Municipal, como exposto pela Autora, dando integral cumprimento ao posto na Emenda Constitucional n. 87/2016, do Ceará, recomendam a suspensão de seus efeitos, como medida de preservação da jurisdição buscada na presente ação de controle abstrato de constitucionalidade, pela manifesta dificuldade e pelos custos exigidos na reversão dos atos adotados no desfazimento do Tribunal de Contas dos Municípios, se for o caso.

Diversamente, novo exame desta medida cautelar pelo eminente Ministro Relator, quando do final do recesso forense, ou pelo Plenário deste Supremo Tribunal, segundo a descrição daquele Ministro, não traz qualquer dificuldade à continuidade da produção dos efeitos da Emenda Constitucional, se vier a ser esta a conclusão judicial, apenas estendendo-se por algum tempo a adoção das providências cabíveis e possíveis de serem produzidas a qualquer momento.

15. A arguição de inconstitucionalidade suscitada firma-se em fundamentos relevantes, especialmente no que diz com prejuízo eventual que poderá advir para a tramitação e conclusão dos processos em curso no Tribunal de Contas dos Municípios, do que podem decorrer graves prejuízos ao funcionamento dos órgãos de controle externo da Administração Pública no Ceará impondo-se a suspensão da eficácia do ato impugnado.

16. Pelo exposto, pela qualificada urgência, **defiro a medida cautelar**

ADI 5638 MC / CE

(art. 10 da Lei n. 9.868/1999), para suspender os efeitos da Emenda Constitucional n. 87/2016, do Ceará, na sua integralidade, até novo exame a ser feito pelo insigne Relator, o Ministro Celso de Mello.

17. Requistem-se informações à Assembleia Legislativa do Ceará na forma e prazo da legislação vigente.

Na sequência, encaminhem-se os autos ao Ministro Relator.

Intime-se com urgência.

Publique-se.

Brasília, 28 de dezembro de 2016.

Ministra Cármen Lúcia
Presidente
(art. 13, inc. VIII, do RISTF)

INICIATIVA PRIVATIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Conforme solicitado, transcrevo precedentes do STF sobre a competência das Cortes de Contas para propor projeto de lei sobre sua organização e funcionamento:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ATRICON. LEGITIMIDADE AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 142/2011. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO ÀS PRERROGATIVAS DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. 1. As Cortes de Contas do país, conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, “d”, CRFB/88. Precedentes: ADI 1.994/ES, Rel. Ministro Eros Grau, DJe 08.09.06; ADI nº 789/DF, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ 19/12/94. 2. O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente concretizado. Precedentes: ADI nº 1.381 MC/AL, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ 06.06.2003; ADI nº 1.681 MC/SC, Rel. Ministro Mauricio Corrêa, DJ 21.11.1997. (...) 4. Inconstitucionalidade formal da Lei Complementar Estadual nº 142/2011, de origem parlamentar, que altera diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por dispor sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa privativa à referida Corte. 5. Deferido o pedido de medida cautelar a fim de determinar a suspensão dos efeitos da Lei Complementar Estadual nº 142, de 08 de agosto de 2011, da lavra da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade.” (ADI

4643 MC, Relator Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, DJe-234 28-11-2014).

“PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – CONCESSÃO. Surgindo a relevância e o risco de manter-se com plena eficácia os preceitos atacados, impõe-se o deferimento da medida acauteladora, suspendendo-os. PROJETO DE LEI – INICIATIVA EXCLUSIVA – EMENDA PARLAMENTAR – DESVIRTUAMENTO. A ausência de pertinência temática de emenda da casa legislativa a projeto de lei de iniciativa exclusiva leva a concluir-se pela inconstitucionalidade formal.” (ADI 5442 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2016, DJe-060 04-04-2016)

“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ART. 70 DA LEI 9.167/80, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI MUNICIPAL 11.548/94. APLICAÇÃO, AOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE CONTAS MUNICIPAL, DA LEGISLAÇÃO ESTABELECIDADA PARA O QUADRO FUNCIONAL DA CÂMARA MUNICIPAL, INCLUSIVE NO QUE TOCA AOS “VALORES E FORMAS DE CÁLCULO DAS VANTAGENS” E ÀS “ESCALAS DE VENCIMENTOS”. ATRIBUIÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA À CORTE DE CONTAS, POR RESOLUÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AOS ARTS. 2º, 37, X, 39, § 1º, 73 E 96, II, ‘B’, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. (...). 4. A norma municipal impugnada usurpa a iniciativa legislativa privativa conferida pela Constituição Federal aos tribunais de contas para tratar da fixação da remuneração de seu quadro funcional, uma vez que, observada a legislação municipal, a esse órgão caberia apenas adequar aos seus servidores o disposto em resolução da Câmara Municipal. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 285302 AgR-

quarto, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2015, DJe-208 19-10-2015).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). Lei estadual (TO) nº 2.351, de 11 de maio de 2010. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Violação às prerrogativas da autonomia e do autogoverno dos Tribunais de Contas. 1. Inconstitucionalidade formal da Lei estadual, de origem parlamentar, que altera e revoga diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. A Lei estadual nº 2.351/ 2010 dispôs sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual. 2. Conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam as Cortes de Contas do país das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, “d”, da Constituição Federal (cf. ADI 1.994/ES, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 19/12/94). 3. Deferido o pedido de medida cautelar, para suspender a eficácia da Lei nº 2.351, de 11 de maio de 2010, do Estado do Tocantins, com efeitos ex tunc.” (ADI 4421 MC, Relator Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/10/2010, DJe-111 10-06-2011).

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

competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual. 2. Conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam as Cortes de Contas do país das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, “d”, da Constituição Federal (cf. ADI 1.994/ES, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 19/12/94). 3. Deferido o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia da Lei nº 2.351, de 11 de maio de 2010, do Estado do Tocantins, com efeitos *ex tunc*.” (ADI 4418 MC, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/10/2010, DJe-114 15-06-2011).

“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 PARÁGRAFO 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 1994, Relator Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 24/05/2006, DJ 08-09-2006).

Especificamente no que toca a normas constitucionais estaduais de organização do Tribunais de Contas Estaduais, o Plenário do Supremo Tribunal federal possui **precedente absolutamente específico**:

“EMENTA: 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 PARÁGRAFO 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. (...) 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 1994, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 24/05/2006, DJ 08-09-2006).

Tribunal de Contas: Competências Institucionais e Modelo Federal

O Tribunal deferiu pedido de medida cautelar formulado em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON para suspender, com eficácia ex tunc, a vigência da expressão "licitação em curso, dispensa ou inexigibilidade", contida no inciso XXVIII do art. 19 e no § 1º do art. 33; da expressão "excetuados os casos previstos no § 1º deste artigo", constante do inciso IX do art. 33, e do inteiro teor do § 5º do art. 33, todos da Constituição do Estado do Tocantins, com a redação dada pela Emenda Constitucional 16/2006. Os preceitos atribuem, à Assembléia Legislativa, a competência para sustar as licitações em curso, e os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, bem como criam recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário da Assembléia Legislativa, das decisões do Tribunal de Contas do Estado acerca do julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Entendeu-se que os preceitos impugnados, a princípio, não observam o modelo instituído pela Constituição Federal, de observância compulsória pelos Estados-membros (CF, art. 75), que limita a competência do Congresso Nacional a sustar apenas os contratos (CF, art. 71, § 1º), e não prevê controle, pelo Poder Legislativo, das decisões, proferidas pelo Tribunal de Contas, quando do julgamento das referidas contas (CF, art. 71, II).

ADI 3715 MC/TO, rel. Min. Gilmar Mendes, 24.5.2006. (ADI-3715)

EMENDA CONSTITUCIONAL N° 17/99

Publicado no D.O.E. em 08.04.1999

ADIn n° 1994-5-ES

REQUERENTE: Associação dos Membros dos Tribunais

de Contas do Brasil - ATRICON

RELATOR: Ministro Nelson Jobim

RESULTADO DA LIMINAR: Deferida

DECISÃO DA LIMINAR: 09/09/1999 - O Tribunal, por votação unânime, deferiu o pedido de medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação direta, a eficácia do § 006º do art. 74 e do art. 279, ambos da Constituição do Estado do Espírito Santo, com a redação dada pela Emenda Constitucional n° 017, de 07/04/1999, e de toda a Lei Complementar n° 142, de 04/02/1999, que

promoveu alterações na Lei Complementar nº 032, de 19/01/1993, do mesmo Estado.

DATA DE PUBLICAÇÃO DA LIMINAR: DJU, 13/10/2000.

DECISÃO FINAL: PLENÁRIO, 24.5.2006 - DOU 31.5.2006 - Declarados inconstitucionais pelo STF o § 006º do art. 74 e o art. 279, ambos da Constituição do Estado do Espírito Santo, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 017, de 07/04/1999, e de toda a Lei Complementar nº 142, de 04/02/1999, que promoveu alterações na Lei Complementar nº 032, de 19/01/1993, do mesmo Estado.

Dá nova redação ao artigo 74, suas alíneas e parágrafos, e ao artigo 279, da Constituição Estadual.

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO

ESPÍRITO SANTO, faço saber que a Assembleia

Legislativa, usando das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 62, § 3º, da Constituição Estadual, promulga a seguinte Emenda Constitucional:

Art. 1º O art. 74, suas alíneas, e seus parágrafos da Constituição Estadual passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art.74. O Tribunal de Contas do Estado, integrado por sete Conselheiros, tem sede na Capital do

Estado, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual, exercendo, no que couber, as seguintes atribuições:

- a) eleger seu Presidente e elaborar seu regimento interno;
- b) organizar sua secretaria e serviços auxiliares;
- c) prover, por concurso público de provas ou de provas e títulos, os cargos necessários a seus

serviços internos, ressalvadas as nomeações para cargos de provimento em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração.

d) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros, aos substitutos de Conselheiros, e aos servidores de sua secretaria.

§ 1º Os Conselheiros do Tribunal serão nomeados dentre os brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

- a) ter mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;
- b) possuir idoneidade moral e reputação ilibada;
- c) ter notórios conhecimentos jurídicos, ou contábeis, ou econômicos e financeiros ou de administração pública, com mais de dez anos de exercício de função, ou de cargo público, ou de efetiva atividade profissional nas áreas referidas.

71

§ 2º Os Conselheiros do Tribunal de Contas serão escolhidos na seguinte ordem:

- a) três, pela Assembleia Legislativa;
- b) um, uma vez pelo Governador do Estado, e duas vezes pela Assembleia Legislativa, alternada e sucessivamente.
- c) um, pela Assembleia Legislativa;
- d) dois, pelo Governador do Estado com aprovação da Assembleia Legislativa, alternadamente, entre os substitutos de Conselheiros e membros do

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado, indicados por este, em lista tríplice, segundo critérios de antiguidade e merecimento;

§ 3º Os Conselheiros terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e subsídios dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado, e somente poderão aposentar-se quando tiverem exercido o cargo, efetivamente, por mais de cinco anos.

§ 4º Os Conselheiros, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, serão processados e julgados, originariamente, pelo Superior Tribunal de Justiça.

§ 5º Os Conselheiros, nas suas faltas e impedimentos, serão substituídos na forma determinada em lei.

§ 6º Declarado Inconstitucional pelo STF - ADIn nº 1994-5 ES

Nota:

§ 6º Os substitutos de Conselheiros, em número de sete, quando no efetivo exercício da substituição, terão as mesmas garantias e impedimentos do titular.

(§ incluído pela Emenda Constitucional nº 17/99 - D.O.E. 08/04/99, teve sua eficácia suspensa pela ADIn 1994-5-ES, requerida pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON, deferida em 09.09.1999 - Acórdão, DJU 13.10.2000 - Decisão Final: Plenário, 24.5.2006 - DOU 31.5.2006)

§ 7º Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e seus substitutos legais, farão declaração

pública de bens, no ato da posse e no término do exercício de seus cargos.”

Art. 2º O art. 279, da Constituição Estadual, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 279. Declarado Inconstitucional pelo STF - ADIn nº 1994-5 ES

Nota:

Art. 279. A investidura do Substituto de Conselheiro do Tribunal de Contas é para mandato de dois anos, após aprovação prévia do Plenário da Assembleia Legislativa, nomeado pela Mesa da Assembleia Legislativa, podendo ser reconduzido.

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 17/99 - D.O.E. 08/04/99 que teve sua eficácia suspensa pela ADIn 1994-5-ES, requerida pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON, deferida em 09.09.1999 - Acórdão, DJU 13.10.2000 - Decisão Final: Plenário, 24.5.2006 - DOU 31.5.2006)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

AS CORTES DE CONTAS SÃO
INSTITUIÇÕES PERMANENTES DE
IMPOSSÍVEL EXTINÇÃO NOS
TERMOS DA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL - SUA COMPETÊNCIA É
IMODIFICÁVEL POR LEGISLAÇÃO
INFRA CONSTITUCIONAL -
PARECER.

CONSULTA

Consulta-me, a **Consulente**, formulando as seguintes questões:

“1) Considerando as Cortes de Contas como instituições permanentes inseridas na Constituição Federal, é admissível a competência dos legislativos estaduais na extinção, modificação ou alteração dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios?

2) É possível a constituição, pelo Poder Legislativo, de CPI para apurar responsabilidades nos termos do requerimento do Deputado Estadual do Ceará, Ximenes Filho que ora anexamos?”

RESPOSTA

No presente parecer não pretendo examinar as questões levantadas, à luz das Constituições Estaduais, pois os variados textos legislativos das diversas entidades, que compõem a Federação, estão condicionados à lei suprema. Por outro lado, a inteligência que oferto à polêmica suscitada pode ser obtida pela exclusiva exegese da Carta Magna. Em outras palavras, as questões apresentadas encontram resposta na singela análise do texto constitucional federal, que conforma as leis maiores subordinadas dos Estados e dos Municípios. Pretendo demonstrar que, seja à luz da “teoria da vinculação constitucional material”, seja à luz da “teoria funcionalista do significado”, a matéria pode ser

resolvida somente com aplicação do texto constitucional ¹.

¹ Canotilho opõe as duas correntes: “A crítica mais frequente à idéia de vinculação constitucional material toma como ponto de partida a teoria funcionalista de significado, ou seja, uma teoria pragmática da linguagem em que o significado não é encarado através da ordenação convencional sinal-significado (como acontece numa perspectiva semântica convencionalístico-ostensiva) ou através da explicação do sentido de uma palavra como relação respeitante a uma entidade teórica objectiva (teoria aristotélica do significado), mas tendo em atenção ao seu carácter funcional --a sua função-- nas situações da vida, na praxis linguística e vivencial.

O significado de uma palavra seria o seu uso, o “modus aplicativo” (“Don't ask for the meaning, ask for the use”, Wittgenstein). O significado fica dependente dos homens que o aplicam e utilizam e daí que a “vinculação do significado” a um texto não possa compreender-se como vinculação independente dos homens que o “usam”. Eis a paradoxia: a vinculação a um texto, contra ou divergentemente da vontade daqueles que o aplicam, revela-se pragmaticamente problemática. Sendo assim, a questão de saber se os conceitos da constituição são dispositivos ou preexistentes também terá de ser equacionada de acordo com a semântica pragmática. Concretamente: como os conceitos constitucionais estão dependentes dos utilizadores da linguagem e como o “utilizador”, por excelência, da linguagem constitucional, é o legislador, segue-se que os conceitos constitucionais estão à disposição do legislador. Portanto: “Vinculação

Passo, pois, a examinar os pontos levantados pela consulente.

O constituinte brasileiro, na linha dos avanços que as finanças públicas e o direito financeiro tiveram no curso dos últimos dois séculos nos países civilizados, dedicou ao controle externo dos orçamentos públicos especial relevo, permitindo

constitucional - vinculação por conceitos - o significado depende do uso - o "uso" é predominantemente feito pelo legislador - a constituição à disposição do legislador - paradoxia da vinculação constitucional.

A paradoxia da vinculação da constituição seria, assim, reforçada pela semântica pragmática, que demonstra a dependência do significado linguístico dos seus aplicadores e a possibilidade dos "vinculados" determinarem a sua própria vinculação. Só quem adira a uma semântica realista ou a um nominalismo platônico é que poderá aceitar a idéia subjacente à vinculação através de "conceitos" concluindo, entretanto, que: "A demonstração da 'paradoxia da vinculação constitucional' a partir da teoria pragmática do significado afigura-se-nos ser uma conclusão errada com base em premissas parcialmente correctas" (Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador, Coimbra Ed., 1982, p. 422/423).

para determinadas situações, inclusive, a auto-executoriedade dos títulos que resultem de imputação de débitos e multas ².

² No clássico “Droit Budgétaire et Comptabilité Publique”, Louis Trotabas, refere-se a tal controle desde 1807 na França: “L’idée de soumettre l’exécution du budget au contrôle d’une juridiction est ancienne. Sans évoquer les institutions de l’ancien régime, trop différentes des nôtres, remarquons que notre Cour des comptes est antérieure à la Restauration, c’est-à-dire au moment où se sont fixées nos institutions financières: elle a été créée par la loi du 16 de septembre 1807. On a signalé déjà qu’elle bénéficie, depuis la constitution de 1946, d’une consécration constitutionnelle, renouvelée par la constitution de 1958 (art. 13 et 47).

Cette Cour des comptes est bien une juridiction. Elle est d’ailleurs organisée comme nos grands corps judiciaires, sous l’autorité d’un premier président. Elle comprend cinq chambres (qui peuvent être divisées en sections) entre lesquelles sont répartis les magistrats de la Cour: auditeurs, recrutés par la voie de l’Ecole nationale d’administration, conseillers-référendaires et les conseillers-maitres et présidents de chambre nommés en conseil des ministres. Tous ces magistrats du siège sont inamovibles. Il existe à leur côté, comme dans les tribunaux et les cours, un parquet, dirigé par le procureur général assisté de plusieurs avocats généraux. Les jugements rendus par la Cour des comptes s’appellent des arrêts. Ils sont soumis au contrôle du Conseil d’Etat par la voie de la cassation: ce dernier trait permet de préciser

Continuam sendo, no sistema brasileiro, as Cortes de Contas órgãos de orientação do Poder Legislativo, não a ele subordinados, muito embora suas decisões possam não ser acatadas por aquele Poder.

Nas três formas clássicas de fiscalização da atuação financeira do Estado (anterior à execução, simultânea à execução e posterior à execução do orçamento), nada obstante falar-se, no passado, em ser o Tribunal de Contas um autêntico poder moderador, sempre esteve em posição de sinalizador moral mais do que na de autêntico órgão de execução de um rígido controle³.

que la Cour des comptes appartient à la juridiction administrative” (Ed. Dalloz, 1972, p. 211).

³ Aliomar Baleeiro lembra Ruy Barbosa, ao dizer: “Reclamado desde a Independência e projetado, desde 1840, por Manuel Alves Branco, o Tribunal de Contas nasceu pouco depois da proclamação da República, pelo dec. nº 966-A, de 7/11/1890, graças, sobretudo, à

Sua vinculação ao Poder Legislativo, **nada obstante sua não subordinação ao mesmo**, não lhe permitia, no passado, ação mais efetiva, a não ser aquela de mostrar à sociedade os desmandos, quando existentes, da execução dos orçamentos ⁴.

iniciativa de Rui Barbosa, que o justificou como “corpo de magistratura intermediária entre a Administração e a Legislatura”, de sorte que haja “entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração seja não só vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças” (Uma Introdução à Ciência das Finanças, 6ª ed., Forense, 1969, p. 434).

⁴ José Celso de Mello Filho sobre o direito anterior escreveu: “Compete ao Poder Legislativo, que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas. No plano federal, o controle externo é deferido ao Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União; no plano estadual, exerce-o a Assembléia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado; no plano municipal, o controle externo é exercido pela Câmara Municipal, auxiliada pelo Tribunal de Contas do Estado ou, onde houver, pelo Tribunal de Contas do próprio Município (CF,

Cheguei a defender, em dois livros, em função desta atividade vicária dos Tribunais de Contas, quando da constituinte de 1986/88, a **tese de sua incorporação ao Poder Judiciário**, isto é, **tornando-os uma vertente do poder que julga os demais poderes**. Na ocasião, imaginei criar um Poder Judiciário com três funções, a saber: a de administração clássica de Justiça, a de proceder ao exame de matéria constitucional, com cortes constitucionais direcionadas ao julgamento exclusivo dessa matéria, e a de promover a

art. 16, § 3º) ou pelo Conselho de Contas dos Municípios (RTJ, 96:473). Os pareceres dos Tribunais de Contas, de conteúdo meramente opinativo, não vinculam o Legislativo, que poderá aceitá-los ou rejeitá-los. No plano federal e estadual, o Legislativo delibera, a respeito, mediante maioria simples (CF, art.31). No plano municipal, contudo, mesmo nos municípios que possuam Tribunal de Contas próprio, somente por decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal é que deixará de prevalecer o parecer prévio do Tribunal de Contas (CF, art. 16, § 2º) (Constituição Federal Anotada, Ed. Saraiva, 1984, p. 183/184).

**responsabilização administrativa, tornando as
Cortes de Contas órgãos do Poder Judiciário** ⁵.

⁵ “Por esta razão, propugnamos que o Poder Judiciário seja constituído a partir de tríplice função judicante. Manter-se-ia a atual, qual seja, a da administração da justiça, em duplo grau de jurisdição. A justiça só poderia ser realizada em duplo grau. Os recursos ao Supremo Tribunal Federal apenas seriam admitidos para a uniformização do Direito, sem preocupação de distribuição de justiça.

Paralelamente, haveria um ramo do Poder Judiciário dedicado aos temas Constitucionais, vale dizer, qualquer cidadão ou instituição poderia provocar o Poder Judiciário, por suas cortes constitucionais, para impugnar atos atentatórios à ordem jurídica e praticados pelos poderes e autoridades constituídas.

Tais cortes poderiam estar divididas em cortes de derivação para exame de violações por parte de poderes estaduais e municipais ou cortes federais, dedicadas ao exame das violações por parte das autoridades federais.

A escolha de seus membros seria sempre por indicação, em lista tríplice, do Poder Judiciário, com escolha de um nome da relação pelo Poder Executivo e aprovação pelo Senado do nome escolhido - processo indicado hoje, aliás, para a composição dos tribunais superiores regionais, embora sem aprovação legislativa -, quando não por juízes de carreira promovíveis por antiguidade ou merecimento. Nos Estados caberia à Assembléia Legislativa a aceitação do nome.

As cortes constitucionais, portanto, permitiriam que celeremente pudesse o Poder Judiciário reagir às violações

da ordem jurídica praticadas pelo governo, estancando processo nocivo à nacionalidade e não permitindo que as infringências oficiais retirassem a autoridade da lei, fundamento do Estado de Direito.

Embora ainda de pouca tradição, a Itália e a Alemanha já adotaram o salutar esquema judicante.

Tais cortes apenas cuidariam de representações arguindo inconstitucionalidades, afastando o Procurador-Geral da República de tais funções que, de rigor, na atualidade não exerce.

Por outro lado, o Procurador-Geral da República seria, uma vez escolhido, não demissível até o fim do governo, salvo por falta grave.

Por fim, transformar-se-iam os Tribunais de Contas de órgãos de assessoria do Poder Legislativo para órgãos do Poder Judiciário, com o direito de executar as suas decisões. Tornar-se-iam, portanto, os Tribunais de Contas verdadeiro poder responsabilizador dos atos do Poder Executivo e Legislativo.

Esta terceira vertente do Poder Judiciário reduziria sensivelmente a absoluta irresponsabilidade que o atual sistema propicia, obrigando as autoridades a profunda reflexão na prática de todos os seus atos.

Finalmente, o defensor do povo poderia surgir, mas como órgão do Poder Judiciário, como o é o Ministério Público, com o que se fortaleceriam as garantias do cidadão.

O Supremo Tribunal Federal seria a instância definitiva e última para todas as divergências, nas 3 áreas de atuação do Poder Judiciário, sempre que se fizesse necessária a uniformização do Direito aplicado” (Roteiro para uma Constituição, vol.I., Ed. Forense/AIDE, 1987, p. 51 a 55).

Não me impressionou, à época, o fato de, na tradição dos países civilizados, as Cortes de Contas não integrarem o Poder Judiciário. Todos os países têm suas peculiaridades e o Direito conforma os aspectos comuns e diferenciais da vida em sociedade das nações. Em minha opinião, tal postura universal reside no fato de que, **ofertar às Cortes de Contas autonomia para promover a responsabilização implica redução do poder político de transigência e composição do Legislativo, até mesmo em matéria de moralidade administrativa, faculdade de que os legisladores, em todo o mundo, não desejam abrir mão**⁶.

⁶ Georges Vedel lembra que, à luz da Constituição de 46: "C- Le règlement des comptes de la nation se fait par l'Assemblée Nationale (Constitution, art.18). Une fois exécuté par les diverses autorités administratives et gouvernementales, le budget donne lieu à un règlement des comptes qui s'y rapportent. Ce règlement qui, sous la Troisième République, avait lieu en forme de loi, incombe dans le texte de 1946 à la seule Assemblée Nationale.

Muito embora a tese por mim defendida não tenha sido, por inteiro, hospedada pelo constituinte, **em parte o foi, na medida que o Tribunal de Contas da União recebeu, em expressa menção no texto constitucional, determinadas atribuições de autonomia absoluta não mais sujeita à interferência do Poder Legislativo.**

Assim é que o § 3º do artigo 71 tem a seguinte dicção:

Celle-ci par conséquent en décide par une simple délibération et n'a point à saisir le Conseil de la République ni à demander la promulgation du texte qu'elle vote. L'article 18 mentionne l'assistance de l'Assemblée Nationale par la Cour des comptes. Celle-ci, juridiction administrative spécialisée en matière financière, reçoit d'ailleurs un rôle de Conseil permanent de l'Assemblée Nationale (art.18 in fine): 'l'Assemblée Nationale peut charger la Cour des Comptes de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques ou à la gestion de la trésorerie' " (Droit Constitutionnel, Sirey, Paris, 1949, p. 495).

“As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”⁷.

⁷ Pinto Ferreira ensina: “As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

O art. 71, VIII, já prevê a possibilidade de o Tribunal de Contas, na forma da lei, e nos casos de ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas, aplicar multa proporcional ao dano causado ao erário. A lei determinará por certo outras hipóteses de aplicação de multa ou obrigação de ressarcir o erário ou os cofres públicos.

Essas decisões também têm eficácia de título executivo.

De acordo com o art. 583 do CPC, os títulos executivos são judiciais ou extrajudiciais. Toda execução tem por base título executivo judicial ou extrajudicial. O título hábil (art. 618) é pressuposto fundamental da execução (nulla executio sine titulo).

O CPC enumera os títulos executivos judiciais e extrajudiciais (arts. 584 e 585, respectivamente).

A palavra título procede do grego, compondo-se do radical tit, do verbo titemi, significando causar, com o sufixo hylo, acepção de realidade. Aditado o adjetivo executivo, que procede do latim executu, tem-se a idéia de que é seguida até o fim.

Título executivo é o ato que origina a ação de execução. Assim, o processo de execução e a prestação jurisdicional executiva” (Comentários à Constituição Brasileira, 3º vol., Saraiva, 1992, p. 424).

A clareza do dispositivo é inequívoca. **Decide o Tribunal de Contas da União, como Poder independente, executando suas decisões, sem necessidade da concordância do Congresso Nacional.**

Outros dispositivos fortalecem a impressão de que o constituinte ofertou maior autonomia às atribuições do referido Tribunal, como por exemplo, o comando do **§ 2º do mesmo artigo, em que a omissão do Poder Legislativo é punida com transferência de atribuições exclusivas para o TCU. Está assim disposto o referido parágrafo:**

“Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de 90 dias, não

efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito”⁸.

Verifica-se, por outro lado, elenco de atividades nitidamente autônomas e de natureza responsabilizadora nos diversos incisos do artigo, que passo a transcrever:

⁸ Apesar de a Constituição falar em “jurisdição”, Cretella Jr. critica tal expressão: “O vocábulo jurisdição, da terminologia do direito processual, foi empregado depois para designar o âmbito ou campo das funções do Tribunal de Contas da União, pelas Constituições de 1946, art. 76 (“jurisdição em todo o território nacional”), de 1967, art. 73 (“jurisdição em todo o território nacional”), de 1969, art. 72 (“jurisdição em todo o país”), de 1988, art.73 (“jurisdição em todo o território nacional”). Esse emprego se deve ao paralelo absurdo que se fez entre o Supremo Tribunal e o Tribunal de Contas, quanto ao campo de ação. Como, nas várias Constituições (Constituições de 1934, art.73, de 1973, art. 97, de 1946, art. 98, de 1967, art.113, de 1969, art. 118), a regra jurídica constitucional deu ao Supremo Tribunal Federal “jurisduição sobre todo o território nacional”, os constituintes incluíram esta proposição entre a competência territorial do Tribunal de Contas da União, mas deixaram o vocábulo jurisdição, inaplicável às funções administrativas da Corte de Contas” (Comentários à Constituição 1988, vol.V, Forense Univ., 1991, p. 2818).

“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 60 dias a contar de seu recebimento;

II. julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III. apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV. realizar, **por iniciativa própria**, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, **inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo,**

**Executivo e Judiciário, e demais entidades
referidas no inciso II;**

V. fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI. fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII. prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e

patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII. aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, **as sanções previstas em lei, que estabelecerá entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;**

IX. assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X. sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI. representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados”⁹.

Os incisos II, IV, VIII, IX, X são particularmente fortes ao **enunciarem uma competência de execução autônoma e dogmática no concernente a seu papel moralizador, visto que, em última análise, as Cortes de Contas existem para esta função moralizadora e responsabilizadora.**

Por fim, o artigo 74 § 2º fortalece o arcabouço de autonomia que pertine ao Tribunal de Contas, na

⁹ Manoel Gonçalves Ferreira Filho quanto ao texto anterior explica: “Jurisdição. O texto em vigor estabelece que o Tribunal de Contas da União tem jurisdição sobre todo o País. Isto, na verdade, significa que tem ele jurisdição sobre tudo o que disser respeito às finanças ou ao orçamento federal. Somente questões relativas às finanças da União e de sua administração descentralizada, relativa ao orçamento federal e sua execução é que caem sob seu crivo” (Comentários à Constituição Brasileira, 6ª ed., Saraiva, 1986, p. 348).

medida em que permite ao **cidadão denunciar irregularidades diretamente ao Tribunal, em claro reconhecimento de sua independência. Está o dispositivo assim redigido:**

“Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”¹⁰.

¹⁰ A equipe da Price Waterhouse assim comenta o dispositivo: “Aquilo que é obrigatório para os responsáveis pelo controle interno torna-se uma faculdade extremamente importante para os cidadãos e diversas entidades.

Além de delinear um processo fiscalizatório detalhista, a Constituição de 1988, num avanço sem precedentes em nosso ordenamento constitucional, reconhece a legitimidade de qualquer cidadão ou entidade arrolada no dispositivo para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Embora anteriormente tenham sido abertos canais para que as denúncias fossem feitas, a partir de seu tratamento constitucional a questão ganha mais força na medida em que atribui quase que um direito-dever, cujo exercício será

Como se percebe toda a estrutura constitucional foi no sentido de valorizar a função do Tribunal de Contas da União, dando-lhe autonomia consideravelmente superior à do texto constitucional anterior.

Não ficou, todavia, o constituinte, apenas no enunciado de um fortalecimento do Tribunal da União, **mas estendeu tal perfil de poder autônomo a Estados e Municípios.**

Está o artigo 75 assim redigido:

“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,

definido por lei” (A Constituição do Brasil 1988, Price Waterhouse, 1989, p. 458).

**bem como dos Tribunais e Conselhos de
Contas dos Municípios.**

**§ único. As Constituições Estaduais
disporão sobre os Tribunais de Contas
respectivos, que serão integrados por 7
Conselheiros”¹¹.**

¹¹ Luís Augusto Paranhos Sampaio desta forma interpreta o artigo 75: “O art. 75 registra que “as normas estabelecidas nesta secção 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”.

Pelo texto acima, nota-se que todas as normas e princípios inerentes ao Tribunal de Contas da União se aplicam, no que couber, aos órgãos de contas estaduais e municipais.

Devem, portanto, os dirigentes desses órgãos fixar as regras de suas Cortes, visando ao cumprimento da exigência constitucional; adequando-os, dessa maneira, aos preceitos que lhes forem cabíveis.

A atualização e a modernização dessas Cortes Regionais, para que a ação processual se desenvolva celeremente, na abrangência que lhes dá a presente Constituição, são, compulsoriamente, exigidas, porque, caso contrário, não conseguirão acompanhar o vulto de competências que lhes são outorgadas pelo texto constitucional.

Daí a necessidade de, em aproveitando esse expressivo espaço constitucional que lhes foi conferido,

O discurso legislativo supremo é suficientemente nítido ao declarar que as normas estabelecidas na seção aplicam-se à organização, composição e fiscalização dos Tribunais Estaduais, Conselhos de Contas e Tribunais Municipais ¹².

Em outras palavras, todas as prerrogativas e garantias que pertinem ao TCU são aplicáveis às demais Cortes de Contas, exceção feita àquelas de impossível aplicação, isto é, ao controle das despesas administrativas, de um

racionalizar suas ações, adestrar seus quadros funcionais, informatizar seus núcleos de apoio técnico e metodizar seu aparato operacional e fiscalizatório (grifos meus) (Comentários à nova constituição brasileira, vol.2, Ed. Atlas, 1990, p. 338/339).

¹² É, de resto, o que também afirma Wolgran Junqueira Ferreira: **“Todos os órgãos estaduais e municipais** de tomada de contas devem ter simetria com o Tribunal de Contas da União” (grifos meus) (Comentários à Constituição de 1988, vol.2, Ed. Julex Livros, 1989, p. 635).

Congresso de composição bicameral, a matéria que diz respeito à partição da carga tributária entre a União e os poderes impositivos, etc.

Por esta razão, a expressão **“no que couber”** diz apenas respeito às **peculiaridades dos entes federativos de autonomia menor**, expressão que, embora rejeitada pela grande doutrina, parece-me a mais adequada, visto que tem a **União poderes que os outros entes não têm, como o da intervenção federal nos Estados, enquanto estes não têm o poder recíproco** ¹³.

¹³ O artigo 34 da Constituição Federal está assim redigido: “A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I. manter a integridade nacional; II. repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; III. por termo a grave comprometimento da ordem pública; IV. garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; V. reorganizar as finanças da unidade da Federação que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de 2 anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos

Para concluir a exegese do artigo 75, deve-se entender que **a mesma autonomia de que goza o TCU gozam as demais Cortes de Contas, razão pela qual a interpretação dos textos maiores dos demais entes federativos não pode ser realizada sem sua integração analógica com o artigo 75**¹⁴.

estabelecidos em lei; VI. prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; VII. assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta”.

¹⁴ Walter Ceneviva escreve: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidade perante o Tribunal de Contas da União.

A possibilidade de denúncia responsável e a liberdade de informação e de divulgação devem contribuir, no curso dos anos, para o aprimoramento da máquina administrativa.

A normatividade estabelecida para o Tribunal de Contas da União aplica-se (art.75), no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e

E o aspecto de maior relevância desta autonomia de todas as Cortes de Contas, por força dos dispositivos já examinados, **está em que podem elas controlar e fiscalizar a Administração Pública no que diz respeito à coleta e aplicação dos recursos, mas não são controladas ou fiscalizadas pelos Poderes Executivos e Legislativos.** De rigor, apenas **o Poder Judiciário** poderá responsabilizar as Cortes de Contas, **mas nunca os poderes pelas referidas Cortes fiscalizados, ou seja, os poderes Executivo e Legislativo.** Não me refiro ao Poder Judiciário, em face de ser este o único poder que tem

Conselhos de Contas dos Municípios, existentes antes da vigência da Carta.

Cabe às Constituições estaduais dispor sobre os Tribunais de Contas respectivos, integrados por sete conselheiros. O número é determinado, vedados aumento ou diminuição.

Em Estado que venha a ser criado, haverá apenas três conselheiros no Tribunal de Contas (art. 235, III)” (Direito Constitucional Brasileiro, Ed. Saraiva, 1989, p. 175).

competência para julgar todos os demais poderes
15.

Tal entendimento ganha força em face do disposto
nos **artigos 25 e 29 da lei maior**, assim
redigidos:

**“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se
pelas Constituições e leis que adotarem,
observados os princípios desta
Constituição.”**

¹⁵ Está o artigo 105 inciso I “a” da Constituição Federal assim redigido: “Compete ao Superior Tribunal de Justiça: I. processar e julgar, originariamente: a) nos crimes comuns, os governadores de Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, **os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal**, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais”.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de 10 dias, e aprovada por 2/3 dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: ...” (grifos meus) ¹⁶.

¹⁶ José Carlos Cal Garcia escreve: A Constituição apresenta um conjunto de dispositivos inovadores e bem articulados, relativamente à organização, autonomia, ordem econômica e financeira e jurisdicional dos Estados, e quanto à identificação dos seus bens, sua competência legislativa própria, residual e supletiva, além dos seus encargos.

Os anseios de descentralização da atividade político-administrativa estatal foram contemplados com a definição precisa dessa esfera intermediária de governo - o Estado - e suas relações com a União e os Municípios.

Ao mesmo tempo, o texto da Carta Magna procurou atender às postulações redivisionistas do País com os seus requisitos definidos em lei complementar estadual, mas que dependerão, sempre, de consulta plebiscitária às populações diretamente interessadas.

Como se percebe, as **Constituições dos Estados e as leis orgânicas dos Municípios são leis de limitado campo de atuação, visto que não podem alterar, conflitar, dispor de forma diversa daquela constante da Constituição Federal.**

Andou bem, na matéria, o legislador constituinte. Cabe, de fato, à Constituição definir a forma como os Estados podem incorporar-se, desmembrar-se, anexar-se ou ser criados. Mas a criação de Estados, propriamente dita, é matéria infraconstitucional que deve ser tratada em lei complementar. Daí a sua inclusão nas Disposições Transitórias, de modo a ser tratado por uma Comissão de Redivisão Territorial do País a ser instalada logo após a promulgação da Constituição, com prazo definido para concluir seus estudos e anteprojetos.

Ao Estado-Membro foi definida a sua autonomia constitucional.

A tal propósito, nas Disposições Transitórias há o comando constitucional para que as Assembléias Legislativas, “com poderes constituintes”, elaborem, no prazo de um ano, a Constituição do Estado. Mas, a que “poderes constituintes” se refere o dispositivo? Quem os outorgou às Assembléias Legislativas?

109 - A Constituição adotou, fiel à tradição federativa brasileira, a tese dos poderes remanescentes ao proclamar que ficam reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas” (Linhas mestras da Constituição de 1988, Ed. Saraiva, 1989, p. 77/78).

A necessidade de subordinação aos princípios constitucionais, à nitidez, torna obrigatória a aceitação, por Estados e Municípios, assim como por seus poderes constituídos, das linhas mestras impostas pelo texto supremo. **No concernente às Cortes de Contas, não há como não vincular o § 2º do artigo 74 aos artigos 25 e 29, representando tal vinculação que tudo o que diz respeito às garantias e prerrogativas do TCU vale para as demais Cortes de Contas** ¹⁷.

¹⁷ Paulo Sarasate lembra que: “Em razão disso, é o que sustenta o autor citado, a fiscalização financeira e orçamentária deve estabelecer-se em bases diferentes daquelas até então consideradas. Precisa tomar um caráter técnico, que subtraia tal encargo da ação direta do Poder Legislativo (desaparelhado e inadaptado a tal mister, cada dia mais especializado). E afirma textualmente que o controle direto “não mais se apresenta como um reforço das atribuições orçamentárias do Parlamento: ele tende, antes, a ajuntar-se aos poderes do Ministro das Finanças e do Governo”. Impõe-se, portanto, é a sua conclusão, em face das dificuldades que enumera, elaborar o Direito Orçamentário outras modalidades de controle. E cita os três critérios diferentes, dentro dos quais deve concretizar-

Ora, o **artigo 31 da Constituição Federal** tem o seguinte discurso:

“A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de

se o novo sistema e em torno dos quais aborda interessantes comentários que nos dispensamos de focalizar:

- a) um controle administrativo, ou controle interno do Ministro das Finanças sobre a execução orçamentária;
- b) um controle administrativo e jurisdicional, a um só tempo, confiado a um órgão independente do Governo e do Parlamento, no caso o Tribunal de Contas;
- c) controle parlamentar, enfim, assegurado por diversas intervenções do Poder Legislativo durante a execução orçamentária.

Esses diferentes controles – termina - não são, aliás, independentes: se completam e se unem, como, por exemplo, o administrativo, a cargo da Fazenda, alimentando o Tribunal de Contas, através da contabilidade pública, e o Tribunal, a seu turno, apoiando a ação parlamentar por intervenções e relações as mais diversas” (A Constituição do Brasil ao alcance de todos, Ed. Freitas Bastos, 1967, p. 372).

**controle interno do Poder Executivo
Municipal, na forma da lei”¹⁸.**

**Fala o constituinte em controle externo
idêntico àquele do TCU. Determina o papel
fiscalizador das Cortes de Contas, assim como
a subordinação do Poder Legislativo a seus
pareceres, a não ser que 2/3 da Câmara
Municipal delibere pela não aceitação. Caso
contrário, o parecer técnico prevalece. Em**

¹⁸ De forma didática, Celso Bastos explicita: “A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios se dá sob duas modalidades: controle interno e controle externo.

Controle Externo - este por sua vez, é exercido pela Câmara Municipal que somente por decisão de 2/3 dos seus membros poderá deixar de acatar o parecer prévio emitido pelo órgão competente. Este é, em regra, o Tribunal de Contas do Estado. A Constituição Federal também alude a um órgão estadual ao qual, eventualmente, poderá ser atribuída a incumbência de emitir parecer sobre as contas municipais (art. 31 parágrafos 1º e 2º). Além disto, as contas dos Municípios ficarão à disposição dos contribuintes, anualmente, por um prazo de 60 dias (art. 31 parágrafo 3º)” (Curso de Direito Constitucional, 11ª ed., Saraiva, 1989, p. 280).

nenhum momento, subordina as Cortes de Contas à fiscalização das Câmaras ou do Poder Legislativo Estadual, assim como o TCU em nenhum momento está subordinado a uma eventual fiscalização do Poder Legislativo Federal. Toda a **estrutura funcional das Cortes de Contas está na fiscalização dos demais poderes e não em ser pelos demais poderes fiscalizados** ¹⁹.

¹⁹ Pontes de Miranda lembra que: "ORIGENS DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL

A idéia de um Tribunal de Contas vem, no Brasil, de 1826, em projeto apresentado ao Senado do Império por FELISBERTO CALDEIRA BRANT (Visconde de Barbacena) e por JOSÉ INÁCIO BORGES. Combateu-o MANUEL JACINTO NOGUEIRA DA GAMA, Conde (pouco depois Marquês Baependi), que, em discurso de 6 de julho daquele ano, disse: "... se o Tribunal de Revisão de Contas, que se pretende estabelecer, se convertesse em tribunal de fiscalização das despesas públicas, antes de serem feitas em todas e quaisquer repartições, poder-se-ia colher dele proveito; mas, sendo unicamente destinado ao exame das contas e documentos, exame que se faz no Tesouro, para nada servirá, salvo para a novidade do sistema e o aumento das despesas com os nele empregados". Por onde se vê que, se, de um lado,

O aspecto, todavia, de maior relevância, reside no fato de que assegura, a **Constituição Federal, a permanência de tais organismos de controle externo** pré-existentes à lei suprema. Ao determinar que **novos órgãos municipais não poderão ser criados, garantiu, de forma definitiva, o constituinte, a indissolubilidade das Cortes existentes, não outorgando possibilidade a que o Poder Legislativo, por lei infra-constitucional, as extinguisse.**

combatia a criação proposta, por outro se manifestava partidário de um Tribunal de Contas mais eficiente, mais poderoso. Em 1845 MANUEL ALVES BRANCO, Ministro do Império, propôs a organização de um Tribunal de Contas que, sobre exercer fiscalização financeira, apurasse a responsabilidade dos exatores da Fazenda Pública, com o poder de ordenar a prisão dos desobedientes e contumazes e de julgar à revelia as contas que tivessem de prestar. Se bem que a idéia volvesse com PIMENTA BUENO (depois, Marquês de São Vicente), SILVEIRA MARTINS, O Visconde de Ouro Preto e JOÃO ALFREDO, o Império não possuiu o seu Tribunal de Contas” (Comentários à Constituição de 1967, Tomo III, Forense, 1987, p. 244/245).

Em outras palavras, **ao não permitir a criação de novos tribunais e ao exigir o controle externo das contas municipais pelas Cortes já existentes, o constituinte retirou ao Poder Legislativo Estadual e ao Municipal a possibilidade de alterar os cânones conformadores de sua estrutura, até porque, se permitisse que fizessem tais alterações, estaria permitindo a interferência direta na própria estrutura da Federação. No máximo, podem criar novos Tribunais nos termos da lei suprema** ²⁰.

²⁰ O poder de criação está subordinado ao texto supremo, como na ADIN 154 decidiu o S.T.F.: "ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 154 - RIO DE JANEIRO.

REQUERENTE: Procurador-Geral da República.

REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

EMENTA: A vedação contida no § 4º do art. 31 da Constituição Federal só impede a criação de órgão, Tribunal ou Conselho de Contas, pelos Municípios, inseridos na estrutura destes.

Não proíbe a instituição de órgão, Tribunal ou Conselho, pelos Estados, com jurisdição sobre as contas municipais.

Com efeito, as **Cortes de Contas dos Estados (Tribunais e Conselhos de Contas), examinam contas de outros entes federativos, sendo, pois, na atual Constituição, órgãos correspondentes a duas entidades federativas. Pertencem aos Estados, mas controlam, como poder fiscalizador, as contas dos municípios** ²¹.

Constitucionalidade dos parágrafos do art. 358 da Carta fluminense de 1989.

ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do STF, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Brasília, 18 de abril de 1990.

Néri da Silveira - Presidente

Octávio Gallotti - Relator”.

²¹ O “caput” do artigo 18 da C.F. tem a seguinte dicção: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Os municípios, no passado, não eram entes federativos. Em face disto, suas leis orgânicas eram estaduais e o controle de suas contas pelos Estados perfeitamente compreensível²².

²² Celso Bastos ensina: “A verdade é que no protótipo federativo mundial não entra o município pela óbvia razão de que os países que o adotam também não dispensam ao município uma autonomia constitucionalmente assegurada. Desde o momento em que, no Brasil, preferiu-se compartilhar o exercício da soberania por três ordens jurídicas diferentes, com diversos graus de abrangência do espaço territorial de sua validade, mas com mesma dignidade e hierarquia constitucional, a conclusão inelutável seria a de reconhecer-se que a própria Federação brasileira assumira feições próprias. É certo que sempre poderá dizer-se que os municípios não participavam do pacto federativo. Bem, mas aí não procederia a inclusão no art. 1º do Distrito Federal e dos Territórios. E, de outra parte, não queremos crer que o fato de os Estados-Membros terem direitos a se representarem por senadores no seio da União fosse de molde tal a justificar a exclusão dos municípios do nosso modelo federativo. É matéria esta toda apegada a preconceitos responsáveis pela convicção até certo ponto generalizada de que os conceitos e as locuções jurídicas têm essências. Nessa linha de idéias, haveria uma essência federativa, da qual o município não faria parte. O certo é que existem apenas Estados que, em razão de certas afinidades e analogias, mas nunca de identidade, possuem alguns atributos a que se convencionou chamar

Na atual Constituição, por força do “status” que obtiveram, passaram a ser entes federativos. Os Tribunais de Contas dos Estados e os Conselhos de Contas existentes ganharam, no que diz respeito ao controle de contas, uma ação bifederativa, na medida em que, sendo órgãos de uma esfera da Federação, passaram a atuar em outra. Dai, a razão de o constituinte extratificar as estruturas

Federação. O que existe, portanto, são Estados federativos concretos, todos, de resto, diferentes entre si em múltiplos aspectos. A conclusão que se tirou é que a omissão do art. 1º não nos deveria toldar o espírito, a ponto de equivocarmo-nos na tarefa de compreensão da exata inserção do município naquele quadro institucional: é ele entidade jurídica, de direito público com capacidade política, e exercente de uma autonomia na condução dos assuntos de sua alçada, a igual título que o fazem União e Estados na gestão dos seus. Em outras palavras, os municípios são unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira, tudo conforme lhes dita a Constituição da República, e, subordinadamente a esta, a própria Constituição do Estado e a Lei Orgânica dos Municípios, por eles mesmos votadas” (Comentários à Constituição do Brasil, 1º vol., Saraiva, 1988, p. 232/233).

existentes dos últimos, a fim de que não haja intervenção indevida na vida dos municípios senão aquela pela própria Constituição permitida. Ao não permitir a criação de novos órgãos e ao manter a permanência dos órgãos já existentes, instituiu uma estrutura imodificável pelas leis supremas condicionadas de Estados e Municípios, só permitindo alteração via emenda constitucional, nos termos do artigo 60 da Constituição ²³.

²³ O artigo 60 tem a seguinte dicção: “A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I. de 1/3, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II. do Presidente da República; III. de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º. A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º. A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em 2 turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, 3/5 dos votos dos respectivos membros.

Ora, por todo o exposto, posso agora responder, de forma singela, às questões que me foram apresentadas.

Para a primeira questão a **resposta é negativa.**

Não podem os Estados extinguir, modificar, alterar as Cortes de Contas pré-existentes à Constituição, que foram consolidadas em suas estruturas anteriores, posto que apenas uma emenda constitucional, nos termos do artigo 60 da Constituição Federal, poderia fazê-lo ²⁴.

§ 3º. A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I. a forma federativa de Estado; II. o voto direto, secreto, universal e periódico; III. a separação dos poderes; IV. os direitos e garantias individuais.

§ 5º. A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”.

²⁴ José Afonso da Silva ensina que: “A Constituição não prevê, diretamente, a criação de Tribunais de Contas nos Estados. Fá-lo indiretamente, nos arts. 31 e 75. Neste caso, sem deixar dúvidas, quanto à obrigatoriedade de instituição de Tribunais de Contas pelos Estados para

auxiliar o controle externo da administração direta e indireta estadual que é de competência da respectiva Assembléia Legislativa, já estatuinto que cada Constituição de Estado disporá sobre o respectivo Tribunal de Contas, que será integrado de sete Conselheiros. Uniformiza tudo. Não importa que um Estado tenha trinta milhões de habitantes e uma administração muito complexa e o outro tenha apenas trezentos mil habitantes com administração mais simples. São sete os membros, e acabou. Não são até sete. São sete, mesmo que o Estado ache muito”, e continua: “Vale dizer, o sentido do texto se extrai da situação existente. Em alguns Estados, o controle das contas municipais é feito com o auxílio do próprio Tribunal de Contas estadual. Isso permanece. Em outros, criou-se um órgão especial para o controle dessas contas, e é o Conselho de Contas Municipais, que é, portanto, órgão estadual. Também perdurará como tal. Apenas dois Municípios possuem seus próprios Tribunais de Contas: o Município de São Paulo e o Município do Rio de Janeiro. Ficaram agora definitivamente institucionalizados por força do texto do art. 31, § 1º.

É a esses Tribunais de Contas estaduais e municipais e aos Conselhos de Contas Municipais (também estaduais) que se dirige o art. 75, para declarar que as normas estabelecidas nos arts. 70 a 74 se aplicam, no que couber, à sua organização, composição e fiscalização, assim como ao Tribunal de Contas do Distrito Federal” (Curso de Direito Constitucional Positivo, 5ª ed., Rev. dos Tribunais, 1989, p. 631).

Qualquer alteração, sobre não ser possível, terminaria por representar intervenção não autorizada pela Lei Maior na autonomia de outro ente federativo, como poderia implicar a própria eliminação do controle externo, fundamental para a moralidade pública, principal princípio a reger o direito administrativo ²⁵.

Não é, portanto, possível ao Poder Legislativo constituir CPI para fiscalizar o Poder que deve fiscalizar a Administração Pública, inclusive o próprio Poder Legislativo. *Quem pode o mais, pode o menos, mas quem pode o menos, não pode, necessariamente, o mais.* A função dos Tribunais de Contas no direito constitucional

²⁵ O artigo 37 “caput” principia com a seguinte redação: “A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: ...” (grifos meus).

brasileiro é fiscalizar os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, no que diz respeito à administração funcional. Em razão disso, só podem ser julgados pelo Poder Judiciário e não pelos outros poderes subordinados à sua fiscalização ²⁶.

Reveste-se de manifesta inconstitucionalidade o ato legislativo, que pretende criar CPI para fiscalizar poder de impossível controle pelo Legislativo. E tal CPI é agravada por objetivar intervir, o Poder Legislativo Estadual, na esfera de autonomia de outra pessoa jurídica

²⁶ Pinto Ferreira escreve: “Esta somente (a Câmara) por decisão de dois terços de seus membros pode deixar de acatar o parecer prévio emitido sobre as contas municipais. O órgão competente para emitir tal parecer é o Tribunal de Contas do Estado. O texto constitucional refere-se ainda a um órgão estadual ao qual eventualmente poderá ser atribuída a tarefa de emitir parecer sobre as contas municipais (art. 31, §§ 1º e 2º). Foi vedada a criação de tribunais, conselhos ou órgãos municipais” (Curso de Direito Constitucional, 5ª ed., Saraiva, 1991, p. 310), deixando claro que quem controla as contas gerais é a Corte de Contas.

da Federação, que é o município. Ao intentar julgar o Conselho de Contas, em sua ação fiscalizadora da atuação do município e não do Estado, está o Poder Legislativo intervindo, fora das hipóteses do artigo 35 da Constituição Federal, na esfera de atuação de outro ente federativo ²⁷.

Para além de não ter forças, o Poder Legislativo, de agir, numa **intervenção indireta** - fora das hipóteses previstas nos artigos 35 a 36 da Constituição Federal - sobre a autonomia municipal, subverte a hierarquia constitucional

²⁷ O artigo 35 da Constituição Federal tem a seguinte dicção: “O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: I. deixar de ser paga sem motivo de força maior, por 2 anos consecutivos, a dívida fundada; II. não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; III. não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino; IV. o tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial”.

que dá às Cortes de Contas competência para responsabilizar os outros poderes, sem serem pelos outros poderes responsabilizadas, a não ser pelo Judiciário ²⁸.

A resposta à segunda questão é, portanto, **negativa.**

S.M.J.

São Paulo, 12 de fevereiro de 1992.

²⁸ Está o artigo 36 da C.F. assim redigido: “A decretação da intervenção dependerá: I. no caso do art. 34, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário; II. no caso de desobediência a ordem ou decisão judiciária, de requisição do STF, do STJ ou do TSE; III. de provimento pelo STF de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII; IV. de provimento, pelo STJ, de representação do Procurador-geral da República, no caso de recusa à execução de lei federal”.

Como se percebe, não tem o Poder Legislativo, nos casos de intervenção, competência para emissão de decreto, que necessariamente será do Executivo.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

PARECER

“A Constituição, que é o arcabouço do denominado Estado de Direito, há de ser uma construção firme e inabalável, não podendo estar exposta a oscilações provocadas pela variação da conduta de governantes” (Valmir Pontes, 1961).

Consulta me é feita sobre a juridicidade, é dizer, sobre a validade para o Direito, da Proposta de Emenda Constitucional nº 07, de 2017, à Constituição do Estado do Ceará, que visa a extinguir o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

A abstrair-me de outros aspectos, de índole formal (ou eventualmente procedimental), atinentes a essa proposta de emenda, restrinjo-me – a pedido do consulente – à questão



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

material de fundo, a qual é bastante, a meu sentir, para fulminar a referida pretensão de maneira irremediável.

Parto do inafastável pressuposto de que a Constituição da República vem a ser a única das normas do ordenamento jurídico que não é produzida pelo Estado. Ao reverso, antecede-o, posto que responsável por sua (dele) criação. Isto por ser ela resultado do exercício do Poder Constituinte, de índole política, e não de um órgão constituído, como o são os que exercem função legiferante (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Distrital, Câmaras Municipais).

Sob tal premissa é que se deve enxergar o Poder Constituinte, que outra coisa não é senão a capacidade, incontrastável e insubmissa a qualquer regramento jurídico anterior, de produzir a Constituição, norma de maior hierarquia do sistema jurídico de um Estado soberano e que serve de fundamento para todas as demais manifestações normativas, estatais ou não. Daí tratar-se ele, de uma *força* ou *capacidade* de natureza política, é dizer, não sujeita a quaisquer regras jurídicas pretéritas que lhe gizem a atuação, quer quanto à forma, quer quanto ao conteúdo.

Cumprе observar que esse poder é necessariamente *originário*, donde se concluir ser pleonástica a expressão “poder

2



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

constituente originário”. Se esse poder é constituinte, assim o é exatamente por ser originário. E é originário precisamente por constituir inicialmente o Estado.

Eis o motivo pelo qual se pode asseverar que o eventual exercente do poder constituinte tem o condão de incluir, no Texto Constitucional que produz, as prescrições que considerar adequadas, independentemente do que os sistemas jurídicos até então positivados hajam disposto. Nenhuma normatização jurídico-positiva anterior lhe cerceará ou induzirá a vontade e o agir, exatamente porque a ele é que cabe, em caráter originário (repita-se), editar a Lei Suprema de um dado Estado.

Diversamente do originário, a capacidade de mera reforma constitucional se destina a modificar a Constituição em vigor, ora alterando o conteúdo de suas disposições, ora lhe acrescentando ou lhe suprimindo artigos, parágrafos, incisos ou alíneas, mas tudo sempre de acordo com as normas constitucionais disciplinadoras dessa atuação reformadora. Daí decorre ser ele um poder de natureza *jurídica*, posto que seu exercício se há de conformar às prescrições da própria Constituição a ser reformada. É o direito posto - em cujo ápice se encontra a norma constitucional - que se encarregará de



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

estabelecer quando, como e por quem essa relevante tarefa deve ser desempenhada, impondo-lhe limites e gizamentos específicos.

Retorne-se, por imperioso, ao exame ao Poder Constituinte, tido por Rosah Russomano, como “... *o poder em sua pureza, o criador da Constituição...; através dele... se organiza o Estado, sem que seja limitado por nenhuma regra de direito positivo interno*”¹ e, por Paulo Bonavides, como um poder *supra legem* ou *legibus solutus*, “... *a que todos os poderes constituídos não necessariamente de dobrar-se ao exercer ele a tarefa extrajurídica de criar a Constituição*”²

Forçoso é notar, ainda que voo de pequeno pássaro, que o *poder constituinte* existe ou não existe, simplesmente, em um dado instante. Ou seja, é ele, ou não, de fato exercido por quem, em dado momento, nele se invista. Se existe e é exercido, duas são as consequências lógicas: a) dele resultará a produção da norma suprema - a Constituição - na qual todas as demais regras (estatais ou não) devem encontrar fundamento de validade (ou à qual se devem adequar, para se manterem válidas); a Constituição, enfim, vem a ser a norma jurídica **transformadora do poder em competências** (a serem exercidas pelos órgãos por ela constituídos); e b) do exercício do Poder Constituinte também

¹ *Curso de Direito Constitucional*, 5ª ed., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1997, p. 32.

² *Curso de Direito Constitucional*, 9ª ed., São Paulo, Malheiros, 2000, p. 127.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

se deduz a existência de outra norma, de caráter lógico-jurídico, a estabelecer, simplesmente: “*esta Constituição deve ser cumprida - tudo que a contrariar será inválido*”.

Perceba-se bem: jurídica, porque positivada, ou posta no mundo do Direito, é a Constituição, com o seu respectivo conteúdo normativo e fático-valorativo. A outra norma, de natureza puramente lógica, e que Kelsen denominou de *hipotética fundamental*, não é dotada de conteúdo algum, porque simplesmente *pressuposta* (e não *posta*). Sua existência, repita-se, se verifica em função de mera dedução lógica: se há uma Constituição positivada, ela existe porque fundada em outra norma, cujo enunciado vem a ser “cumpra-se a Constituição”, também editada pelo Poder Constituinte.

Repita-se: ambas, tanto a norma constitucional positivada, como a sua correspondente norma hipotética fundamental, são exaradas por quem exerce o poder político originário. A “NHF”, todavia, é norma lógico-jurídica, não inserida no ordenamento positivo: é lógica porque sua existência é, diga-se mais uma vez, necessariamente deduzida³, e é jurídica porque dá juridicidade à Constituição a que ela se reporta⁴, validando-a.

³ Se nos depararmos com um ser humano qualquer, deduzimos que ele tem ou teve um pai e uma mãe; isto é inexorável; da mesma forma, se nos defrontamos com uma Constituição, concluímos logicamente:



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
C
I
O
S

Quanto à característica da *unidade* do ordenamento jurídico, se só se pode conceber a existência de um *poder constituinte*, de cujo exercício resulta a feitura de uma Constituição, relativa a cada Estado soberano, fácil concluir que nesse organismo estatal só pode existir um (e apenas um) ordenamento jurídico, fundado, exatamente, nessa sua Lei Fundamental. Disso decorre que as normas formal e materialmente mesurasas à Constituição serão válidas (e farão parte da única ordem jurídica), enquanto as que não lhe forem reverentes padecerão do vício da inconstitucionalidade, e, portanto, quedar-se-ão inválidas, ou seja, não serão normas do Direito. Inviável nos parece, por via de consequência, admitir-se a existência, para o Direito, de “diversos ordenamentos”, todos “jurídicos”, sendo um deles o “estatal”.

É certo que só se pode perquirir o sentido e o alcance de uma norma do Direito mediante sua interpretação (ou seja, por meio do *conhecimento* que dela se tenha). Interpretar significa, em última análise, extrair da regra jurídica o significado da **linguagem jurídica** nela contida. Importa *compreender* a norma (Eros Grau),

a) que ela emanou de uma força que foi capaz de ditá-la; b) que existe uma norma lógico-jurídica a exteriorizar a determinação de fazer cumprida a Constituição.

⁴ Já se sustentou que uma norma só *existe* (para o Direito) quando é *válida* (no sentido de que a *validade* corresponde à *juridicidade*). Pois bem. Sob certo aspecto talvez se possa dizer que a **NHF** é a **única norma que existe sem ser válida**, exatamente porque não é, como dito, simplesmente jurídica, mas lógico-jurídica. Ela, a rigor, é apenas a norma que valida a Constituição.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
C
I
O
S

especificando-lhe o conteúdo (Celso Antônio). Mas não basta dizer isto.

Chegou-se a imaginar que a interpretação teria por propósito único “esclarecer a lei”, donde se concluiu, equivocadamente, que somente as leis (no sentido *lato* da expressão) “obscuras”, ou “não-claras”, necessitavam de interpretação (*in claris cessat interpretatio*). Tal entendimento, todavia, não podia, como não pôde, prosperar, pela simples razão de que, em verdade, a conclusão de que uma dada norma jurídica é ou não “clara” resulta de sua própria interpretação (afinal, não há que confundir o grau de dificuldade ou de facilidade na interpretação com a interpretação em si mesma).

A rigor, toda e qualquer norma do sistema jurídico merece ser interpretada, ainda quando elaborada com o máximo esmero, isso importando dizer que a atividade interpretativa não é eventual, ocasional, levada a cabo apenas quando a lei (no sentido largo da expressão), por sua pouca ou nenhuma “clareza”, o exigisse.

Trata-se, sim, de atividade que está no âmago da própria norma, pois somente por seu intermédio é possível tentar desnudar, ou vislumbrar, sua finalidade, sua “vontade”, seu conteúdo e seu alcance. A prescrição normativa, em si mesma,

7



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

enquanto objeto do conhecimento (ou da compreensão) apenas viabiliza a formulação, pelo intérprete (sujeito cognoscente), de um juízo interpretativo, uma “proposição normativa” (na linguagem de Kelsen).

Essa interpretação - assim considerada uma ação intelectual indispensável, jamais subalterna ou secundária - é que traz ao mundo do Direito *a norma como ela pode ser objeto de aplicação* (na medida em que, “em si mesma”, segundo o pensar kantiano, ela remanesce incognoscível).

Impossível, enfim, versar o tema sem aludir ao *método tópico* de interpretação do Direito, cuja mais moderna sistematização se deve a Theodor Viehweg, com a sua obra *Tópica e Jurisprudência* (publicada em 1953). Postula ele, em resumo, um abandono do que ele chamada de “pensamento sistemático” - que põe o ordenamento normativo-jurídico como ponto de partida para a atividade de interpretação/aplicação do Direito - em favor de um “pensamento problemático”, que dá especial importância ao *problema*, é dizer à situação litigiosa a demandar resposta. Enquanto o primeiro privilegia o raciocínio dedutivo, o segundo, o indutivo.

Eis o que, em refulgente passagem, explica o sempre douto Paulo Bonavides: “... *Pensar o problema’ constitui o âmago*

8



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

da tópica em suas considerações acerca do método. Novo estilo de argumentação e acesso à coisa, a tópica não é uma revolta contra a lógica, conforme se pretendeu equivocadamente inculcar. Busca, em primeiro lugar, conforme ressaltou Esser, demonstrar que o argumento dedutivo não constitui o único veículo de controle da certeza racional, pelo menos o único que não engana... O pensamento sistêmico seria por excelência um pensamento 'dedutivo', ao contrário da tópica. Enquanto técnica jurídica da práxis, estaria esta última sempre volvida para a determinação do 'respectivamente justo', ou seja, para a solução peculiarmente adequada a cada caso, pensado como um problema em toda a sua complexidade... Trata-se de uma técnica de chegar ao problema 'onde ele se encontra', elegendo o critério ou os critérios recomendáveis uma solução adequada"⁵.

Neste passo, e a seguir tal linha de pensamento tópico, penso ser cabível indagar qual teria sido (ou é) o verdadeiro propósito político-administrativo da proposta de emenda sob exame: o de simples "contenção de despesas", em detrimento da superior e fundamental função fiscalizadora do TCM do Ceará, ou outra que não se compatibilize com os princípios constitucionais da eficiência, da moralidade e da razoabilidade? Haveria, *in casu*,

⁵ *Curso ...*, cit., pp. 448/449.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
C
I
O
S

assim como ocorre frequentemente em relação aos atos administrativos, desvio de finalidade na ação legislativa? Em caso positivo, também por esse motivo seria nula seria a proposição.

Mas que se volte ao exame peculiar da *quaestio*, notadamente a partir do conceito de Constituição. Este é o que particularmente nos interessa.

A Constituição, para o Direito, revela o modo de ser do Estado. Vem a ser a lei fundamental, criadora do ente estatal e expressão de sua soberania. Deixadas de lado abordagens sociológicas, políticas ou históricas, o Estado vem a ser o seu próprio ordenamento jurídico, no topo do qual se encontra a Constituição, sendo esta, por sua vez, a norma fundamental que dá validade a todas as demais regras que compõem o dito ordenamento, compreendido o Direito, como instrumento de controle da vida social, mas a se revelar uma estrutura escalonada de normas jurídicas. As normas só serão consideradas jurídicas, diga-se novamente, caso se acoplem ao ordenamento (Bobbio), buscando em outras normas (também jurídicas) de hierarquia superior - até que se chegue à Constituição - o seu fundamento último de validade. Nisso, reside, afinal, a unidade do Direito.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO



É a seguinte a lição de Hans Kelsen: *“A relação entre a norma que regula a produção de uma outra e a norma assim regularmente produzida pode ser figurada pela imagem espacial de supra-infra-ordenação. A norma que regula a produção é a norma superior, a norma produzida segundo as determinação daquela é inferior. A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas uma ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por seu turno, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental - pressuposta. A norma fundamental - hipotética, nestes termos - é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora”⁶.*

Formalmente, pois, Constituição é a norma jurídica de máxima hierarquia do sistema, que dá estrutura orgânica ao Estado.

Esta é, enfim, uma questão básica, já que a nossa Constituição - como todas as Constituições, para assim serem

⁶ *Teoria pura do direito*, Coimbra, A. Amado, 1979, p. 310).



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

consideradas, igualmente devem sê-lo - é *rígida*⁷ e, portanto, não distingue, no que concerne à sua supremacia, entre as matérias sobre que versam seus dispositivos (salvo no respeito aos princípios e para, quanto a algumas delas, submetê-las a rigidez de grau máximo). **Tudo o que nela está é matéria constitucional**, não importando perguntar se se está, por exemplo, a limitar o poder estatal ou a admitir o divórcio. Qualquer que seja o dispositivo constitucional, só poderá ele ser modificado (com exceção dos excepcionalmente infensos a qualquer alteração) mediante processo especial e solene, previsto pela própria Constituição.

Interpretar significa, como anteriormente dito, extrair da regra jurídica o significado possível da linguagem jurídica nela contida; importa *compreender* a norma, especificando-a, no limite do possível, o conteúdo. Óbvia a percepção, pois, de que essa tarefa não se pode (bem) desenvolver senão *systematicamente*, ou seja, compreendendo-se o Direito como um *sistema* ou um *conjunto de normas*, logicamente encadeadas e tendo por suporte último de validade a Constituição. Assim, em primeiro lugar se compreenda que nenhuma norma do sistema jurídico-positivo deve ser interpretada (e aplicada) senão à luz das regras e

⁷ Adiante se tratará do problema com mais detenção, especialmente na abordagem do tema relativo ao controle da constitucionalidade das leis.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

princípios constitucionais, de modo que, em cada situação singular, seu significado ou sentido seja extraído de forma a tornar operativos os superiores comandos da Constituição.

Em extraordinária síntese, Judicael Sudário de Pinho afirma ser “.. *imprescindível que o intérprete procure as recíprocas implicações de princípios e regras até chegar à vontade unitária da Constituição, evitando-se contradições, antinomias e antagonismos aparentemente existentes entre suas normas... seguindo esse princípio, o intérprete estará orientado a considerar cada norma não como um elemento isolado ou disperso, mas como integrante de um todo harmônico e orgânico, um sistema unitário de regras e princípios... isso porque os princípios são verdadeiras bases do sistema jurídico-constitucional... são disposições fundamentais que se difundem sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critérios para a descoberta de seu verdadeiro significado*”⁸.

Com efeito, não se ouve voz discordante da tese de que a interpretação/aplicação do Direito - inclusive a da Constituição - há de ser *sistemática*, na exata medida em que a perquirição do sentido e alcance possíveis de uma determinada regra exige a de

⁸ Artigo publicado na coletânea *Estudos de direito do trabalho e direito processual do trabalho*, São Paulo, LTr, 1999, pp. 91 a 114, em que o autor, Juiz do Trabalho e exímio constitucionalista, aborda o problema da impossibilidade de livre despedimento dos empregados das empresas estatais.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

outras e, em especial, a dos princípios que inspiram e norteiam o sistema jurídico como um todo. Todavia, entre a postulação teórica e a atuação prática, neste particular, há um considerável fosso. Um exemplo: quando a Constituição de 1988 impede, de forma peremptória, a discussão e votação, pelo Congresso, de propostas de emenda constitucional ofensivas ao princípio federativo, a que federação ela está a aludir? Àquela a que a doutrina tradicional se refere (na qual devem estar presentes pelo menos *duas* esferas de governo, é dizer, a do governo central e a dos descentralizados, estaduais), ou ao Estado Federal que ela mesma tratou de instituir, de forma mais complexa, porque constituída da *união indissolúvel* de Estados, dos Municípios e do Distrito Federal? Exegese constitucional sistemática conduzirá, inevitavelmente, à segunda opção, já que, de acordo com o *sistema* da Constituição, o seu art. 60, § 4º, I, há de ter necessária conexão com o art. 1º, *caput*.

Ainda hoje, porém, mais de quase trinta anos depois de promulgada a “Constituição Cidadã”, relutam alguns operadores jurídicos em perceber, de um lado, que suas prescrições, principiológicas ou não, gozam da necessária *presunção de plena eficácia* (ou seja, só não se encontram aptas a produzir resultados quando isto se mostrar absolutamente inviável). Preferem, a mais



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

das vezes, adotar raciocínio menor, conducente ao privilegiamento da lei ou das emendas em desfavor da Constituição, como se os princípios e as diretrizes (político-governamentais, inclusive) por esta adotadas não fossem regras vinculantes, mas simples “conselhos poéticos” do legislador constituinte.

De outro, não reparam que as construções doutrinárias e jurisprudenciais anteriores à Constituição só podem ser levadas em consideração se e quando compatíveis com as atuais prescrições desta. Mostram-se desatentos, pois, à circunstância de que a doutrina e a jurisprudência é que se devem adequar à nova ordem constitucional, e não o contrário. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gonet Branco aludem, com acerto, à necessária *máxima efetividade* da Constituição: “*Estritamente vinculado ao princípio da força normativa da Constituição, em relação ao qual configura um subprincípio, o cânone hermenêutico-constitucional da máxima efetividade orienta os aplicadores da Lei Maior para interpretarem suas normas em ordem a otimizar-lhes a eficácia, sem alterar o conteúdo*”⁹.

⁹ Curso de Direito Constitucional, Saraiva, SP, 2007, p.111.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

SÓCIO(S)

Vale retornar, ainda que aligeiramente, ao tema da interpretação sistêmica do Direito: essa técnica necessariamente conduz o exegeta à reflexão de que nenhuma norma do direito existe isoladamente, como se cada uma delas fosse compartimento estanque, algo bastante em si; ao contrário, percebe ele que as regras de um dado sistema jurídico se encontram em permanente, contínua e inexorável conexão, sendo relevante notar que esse inter-relacionamento não se dá num plano só meramente normativo (é dizer, entre as simples normas), mas, muito especialmente, no plano dos princípios (ou das normas principiológicas), de tal modo a interpretação de uma norma (e em especial de um princípio) influi na de outra.

Demais disso, às vezes é preciso *equilibrar* o sistema jurídico-constitucional, quando surgem os aparentes conflitos entre princípios, ocasião em que cabe ao intérprete, à luz da proporcionalidade, escolher aquele topicamente que se põe como mais importante. A rigor, como já anteriormente salientado, nem é adequado falar-se em “técnica sistemática de interpretação” apartada das demais, posto que interpretar de forma não sistemática é, na verdade, não-interpretar (Juarez Freitas);

Exatamente em função da supremacia constitucional - a exigir que as demais manifestações normativas guardem



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

SÓCIO

compatibilidade com a Lei Maior, de natureza fundamentante - é que a interpretação desses atos normativos infraconstitucionais deve ser feita sob o pressuposto de que a Constituição é a fonte inspiradora dessa atividade hermenêutica. Trilhar outro caminho importa enveredar pela mediocridade no trato de assunto tão vital para o Direito.

Numa invejável apreciação do papel dos princípios constitucionais na atividade de interpretação da Constituição, Luís Roberto Barroso assinala: “... *Sem embargo dos particularismos inevitáveis, procurou-se delinear... um papel abrangente dos princípios constitucionais... . Ao intérprete constitucional caberá visualizá-los em cada caso e seguir-lhes as prescrições. A generalidade, abstração e capacidade de expansão dos princípios permite ao intérprete, muitas vezes, superar o legalismo estrito e buscar no próprio sistema a solução mais justa... Mas são esses princípios que funcionam como limites interpretativos máximos, neutralizando o subjetivismo voluntarista dos sentimentos pessoais e das conveniências políticas, reduzindo a discricionariedade do aplicador da norma e impondo-lhe o dever de motivar seu convencimento*”¹⁰.

¹⁰ *Interpretação e aplicação da constituição*, São Paulo, Saraiva, 1996, p. 150.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

Outro (e fundamente, neste caso) ponto a merecer especial destaque é o relativo à maneira como a Constituição, considerada em seu todo, deve ser interpretada. Haveria, assim, uma “técnica especial” de interpretação constitucional? Afinal, como observaram Carlos Ayres Britto e Celso Seixas Ribeiro Bastos¹¹, “... a Constituição é norma que repercute sobre o direito ordinário sem reciprocidade. Projeta influência sobre o direito ordinário, mas não é influenciada por estes. Vale dizer, as normas infraconstitucionais devem ser interpretadas a partir da Constituição, mas não o contrário... Lógica e cronologicamente, a Constituição se beneficia dos conceitos e demais noções teóricas ressaídas do direito infraconstitucional. Precede a todo arsenal doutrinário do direito comum e tem suas ‘verdades’ construídas a partir dela mesma. Seu caminho exegético há de palmilhar-se pela senda lógica que vai da norma anterior à posterior; da fundamentante à fundamentada; da referente à referida, da superior à inferior, não o reverso”¹².

Em obra mais celebrada, Carlos Ayres Britto defende a aplicação, por sua maior abrangência, do método sistemático quando se tratar de interpretar a Constituição. Mas indaga o autor indaga (e responde): “... que sucede, porém, quando essa mesma

¹¹ V. *Interpretação e aplicabilidade das normas constitucionais*, Saraiva, 1982.

¹² Ob. cit., pp. 13/14.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
C
I
O
S

*técnica da contextualidade é aplicada à Constituição? Fica absolutamente confinada, encerrada no corpo normativo da Constituição mesma. Não tem que sair dos muros ou dos lindes que demarcam a normatividade constitucional originária. E isto se dá pelo fato de ser a Constituição, quando formalmente rígida¹³, uma peça jurídico-positiva que se orienta por critérios de auto referência ou de auto explicação quanto ao seu próprio significado e tamanho de sua eficácia... longe de servir à lei e aos demais espécimes de Direito Legislado, a Constituição quer servir a si mesma¹⁴. É de se ver, porém, que a afirmação comporta exceções: quando a Constituição, por exemplo, garante o direito à propriedade, haverá o intérprete de buscar o conceito de propriedade na legislação subconstitucional (no Código Civil), embora esse conceito se molde, enfim, nos exatos termos constitucionais (já que a Constituição, v.g., exige que a propriedade exerça uma *função social*);*

É prudente reconhecer nas normas (e princípios) da Constituição, enfim, algumas características próprias, a justificarem um “manejo especial dos já conhecidos métodos de interpretação jurídica”.

¹³ Pessoalmente, não compreendo como uma Constituição possa deixar de ser formalmente rígida. Ou ela é dotada de rigidez, ou Constituição não é, mas, sim, lei comum.

¹⁴ “Teoria da Constituição”, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2003, ps.155/156.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

Se assim é, ou seja, se as regras constitucionais são iniciais e supremas, possuem forte densidade político-ideológica, destinam-se prioritariamente a gizar o comportamento e a atuação dos órgãos estatais (na medida em que, já se disse, transforma o *poder em competências*), forçoso reconhecer merecerem elas, só por isso, trato hermenêutico diferenciado. Em relação a elas, pois, o intérprete/aplicador há de cercar-se de cuidados especiais, de modo a jamais lhes negar eficácia, lhes reduzir a abrangência, lhes nulificar os efeitos. Possuem até, segundo prescrição também suprema (CF, art. 102), um intérprete/aplicador oficial e privilegiado, ao qual incumbe, precipuamente sua guarda: o Supremo Tribunal Federal.

A este cabe, acima de tudo, velar para que a Constituição - disse-o bem o Ministro Celso de Mello - nunca seja vergada pela vontade dos órgãos constituídos ou sujeita ao império dos fatos e circunstâncias: “... a *supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e as liberdades não serão jamais ofendidos*”¹⁵.

Outro ponto a merecer especial destaque é o relativo à maneira como a Constituição, considerada em seu todo, deve ser

¹⁵ Voto na ADIn nº 293, citado por Jorge Hage, ob. cit., p. 101.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

interpretada. Haveria, assim, uma “técnica especial” de interpretação constitucional? Afinal, como observaram Carlos Ayres Britto e Celso Seixas Ribeiro Bastos¹⁶, “... a Constituição é norma que repercute sobre o direito ordinário sem reciprocidade. Projeta influência sobre o direito ordinário, mas não é influenciada por estes. Vale dizer, as normas infraconstitucionais devem ser interpretadas a partir da Constituição, mas não o contrário... Lógica e cronologicamente, a Constituição se beneficia dos conceitos e demais noções teóricas ressaídas do direito infraconstitucional. Precede a todo arsenal doutrinário do direito comum e tem suas ‘verdades’ construídas a partir dela mesma. Seu caminho exegético há de palmilhar-se pela senda lógica que vai da norma anterior à posterior; da fundamentante à fundamentada; da referente à referida, da superior à inferior, não o reverso”¹⁷.

Também se há de por sob luz de holofotes a circunstância de que **nenhuma lei – notadamente a Constituição – contém palavras vãs ou inúteis**. Tudo o que nela está escrito tem importância e significado jurídico. Se uma norma, por exemplo, se utiliza da expressão “... é vedado” – jamais se pode imaginar que ela queira dizer “... é proibido,

¹⁶ V. *Interpretação e aplicabilidade das normas constitucionais*, Saraiva, 1982.

¹⁷ Ob. cit., pp. 13/14.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

mas...". De forma alguma! Nem ao mais apedeuta em Direito pode escapar tal percepção.

D'outra coisa não se pode olvidar: a capacidade (juridicizada) de reformar a Constituição é limitada, contida pela própria Constituição. E são vários os limites impostos, bastando ver o que dispõe o seu art. 60 e seus parágrafos e incisos. Disto decorre que as emendas constitucionais são normas inferiores à Constituição, na exata medida em que sua inconstitucionalidade pode ser judicialmente declarada... o que não pode, obviamente, ocorrer em relação à Constituição ORIGINARIAMENTE posta.

Já se sustentou gozar a norma constitucional de *supremacia* em relação às demais integrantes do sistema jurídico, as quais nela se fundamentam. Isto também é verdadeiro em relação à Constituição brasileira em vigor, cuja rigidez - pressuposto de sua supremacia - se vê configurada, especialmente no seu art. 60, há pouco mencionado.

Com efeito, ao ali disciplinar as hipóteses em que é possível a sua própria alteração ou modificação, a Lei Maior de 1988 se quis proteger, em primeiro lugar, da ação deletéria do legislador comum. Em outras palavras, deixou claro que as leis ordinárias, complementares ou delegadas, assim como qualquer outra espécie legislativa assemelhada (como a "medida

22



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
O
S

provisória”), ou mesmo de inferior hierarquia (como o decreto regulamentar), jamais poderiam ter a veleidade de contrariar suas disposições. Todas essas manifestações normativas infraconstitucionais devem, obrigatoriamente, manter-se mesurasas aos princípios e regras da Lei Fundamental, sob pena de invalidade.

Ergueu a Constituição em torno de si mesma, portanto, uma muralha de proteção, fortificada o suficiente para que sua já mencionada rigidez - e sua supremacia, conseqüentemente - não viessem a ser abaladas. E nem se diga que se tratou de providência desnecessária, de mera sofisticação imaginada pela mente academicista de alguns doutrinadores. Ao contrário, põe-se tal muralha como indispensável não apenas para sua manutenção como norma superior, mas para a própria sustentação do regime democrático que a Constituição erigiu e daquilo que põe como a própria razão de ser do Direito: o *princípio da segurança das relações jurídicas*. Sem tal segurança ou estabilidade nas relações que o Direito se propõe a regular (ou, se assim se preferir, das normas jurídicas voltadas à regulação das respectivas relações), sequer se pode falar em convivência harmônica entre os homens. Muito menos em progresso social e econômico. Defender a integridade da Constituição, portanto, não é simples exercício de



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

retórica bacharelesca, mas de salvaguarda da própria civilização humana, cujo desenvolvimento moral e material depende, basicamente, do nível de segurança em que os relacionamentos humanos se desenvolvem.

A Lei Suprema de 1988, todavia, como qualquer outra, não se desejou imutável, intangível às mudanças sócio-políticas impostas pelo próprio decorrer do tempo. Nem o poderia, na medida em que, se assim não fosse, se tornaria logo superada e, muito provavelmente, albergadora de prescrições ineficazes, descompassadas com a realidade. Eis porque admitiu ela ser modificada pelas emendas constitucionais. **Mas tais modificações se não de produzir não só dentro dos estritos e rígidos limites pela Constituição mesma delineados, mas, muito especialmente, quando presentes motivos relevantes de ordem pública, ou seja, quando a sociedade, democraticamente auscultada, o exija.**

Muitas vezes, infelizmente, exatamente à falta do necessário discernimento, por conta do desamor ao constitucionalismo ou, pior, para a satisfação de interesses políticos menores, casuísticos e até exógenos, comprometedores da da moralidade, defende-se a reforma da Constituição como se se tratasse de algo corriqueiro. Novamente a inolvidável lição de

24



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
C
I
O
S

Josaphat: *“A liberdade de rever a Constituição é condicionada ao interesse coletivo e do Estado. A satisfação desse interesse é que imprime dimensão real a todas as leis, e não o atendimento das reivindicações de partidos, facções e maiorias ocasionais... Equivale a dizer que as mutações constitucionais necessárias, indicativas da libertação das gerações entre si, visam ao bem-estar do todo social no tempo preciso, e não do benefício de segmentos menores e isolados da sociedade. Por isso são legítimas”*¹⁸.

Nem sempre, aliás, para que se atinja o propósito de “modernizar” o Texto Supremo, é necessária uma emenda formal. Basta dar à ele a interpretação adequada, promovendo-se a chamada “mutação constitucional”: *“... para corrigir deficiências e omissões dos textos constitucionais que não lhes comprometem a essência, a solução está na interpretação inteligente deles, que varia do esclarecimento lógico à construção do espírito do sistema... Por exegese, portanto, é possível suprir as falhas do instrumento constitucional, sem necessidade de alterar-lhe a expressão formal. A inteligência completa do texto, mantendo-o na sua literalidade, para não lhe enfraquecer o prestígio de documento permanente e supremo. Trata-se de forma superior de*

¹⁸ Artigo citado, p. 6.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

*conservar a autoridade da Constituição, dela extraindo postulados compatíveis com sua sistematização*¹⁹.

O que não se pode, como dantes assinalado, é superar os limites impostos ao intérprete/aplicador, a quem não é dado inovar, ao seu talante, a ordem jurídica, notadamente a de índole constitucional.

Ao prever a edição de *emendas constitucionais*, fê-lo a Constituição da República exatamente para estabelecer, rígida e minudentemente, normas disciplinadoras de sua alteração. Quis, assim, por intermédio delas, ver-se atualizada, mas sob certos e bem postos parâmetros, absolutamente incontornáveis e por ela mesma positivados.

Daí uma óbvia conclusão: as *emendas constitucionais* são manifestações normativas **que se não de subsumir à própria Constituição, porque desta derivadas e a esta subordinadas**. Vêm a ser **regras infraconstitucionais**, portanto. E nem poderia ser diferente, já que oriundas de um órgão *constituído* (o Parlamento), estruturado pela Constituição, e não de um órgão *constituente*, capaz de elaborar a própria Constituição. Assim, não se imagine que uma *emenda*, uma vez formalmente aprovada - e por tal motivo passando a formalmente

¹⁹ Artigo citado, pp. 6/7.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

integrar o texto constitucional - com este se confunda e não possa ter sua constitucionalidade (ou validade perante a Constituição) questionada.

É claro que pode, exatamente porque sua edição resulta do exercício do *poder reformador*, cujo espectro competencial está definido pela Constituição. Esta, por seu turno, se origina do exercício do *poder constituinte*, aquela “...força política incondicionada em termos jurídicos e fixadora de uma nova ideia fundamental de direito”²⁰. Assim, se as *emendas* emanam de um poder legislativo condicionado juridicamente pela Lei Suprema - que as prevê e regula - e não de uma “força política incondicionada em termos jurídicos”, como bem disse Paulo Modesto, desarrazoado seria pensar que elas, as *emendas*, não pudessem ter sua inconstitucionalidade decretada (pelas vias anteriormente já indicadas).

Não se trataria, aí, como alguns poderiam pensar, de identificar uma “inconstitucionalidade na própria Constituição”, coisa que a lógica jurídica de plano refuta. As aparentes incompatibilidades entre as regras da Constituição mesma – tal como originariamente posta - são, em verdade, resultado da sua equivocada exegese e resolvíveis, sempre, pela interpretação

²⁰ Conforme felicíssima definição de Paulo Garrido Modesto, da nova geração de eméritos constitucionalistas, em brilhante artigo intitulado *Reforma administrativa e direito adquirido*.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

lógico-sistemática que dela se faça, privilegiados os seus princípios. Já a contradição entre a Constituição originariamente posta e uma emenda se há de resolver em favor daquela, invariavelmente, em razão de seu superior posicionamento hierárquico.

A manifestar sua lúcida inconformação com o que há ocorrido com frequência em nosso país, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma: *“... a pretexto de efetuar Emendas Constitucionais, o legislador ordinário - que não recebeu mandato constituinte e cuja posição é juridicamente subalterna - poderia, inclusive, em comportamento “de fato”, não jurídico, derrocar a Constituição, por si mesmo ou tangido por algum caudilho, travestido ou não de democrata... Diante de evento de tal natureza, as medidas que fossem impostas perderiam o caráter de Emendas. Converter-se-iam, elas próprias, em novo exercício do Poder Constituinte, tal como ocorreria após revoluções ou golpes de Estado... É claro, entretanto, que nas situações desse jaez estaria rompida a ordem constitucional vigente e inaugurada outra”*²¹.

Examine-se, pois, o tal processo especial e solene de produção das emendas constitucionais, buscando extrair da

²¹ *Curso de direito administrativo*, 11ª ed., 1999, São Paulo, Malheiros, p. 212.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
C
I
O
S

Constituição da República Federativa do Brasil os limites ao poder de reforma. Sem a menor pretensão de originalidade, eis como esses limites poderiam ser classificados, SEM DESLEMBRAR QUE ESSE MODELO É DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA NOS ESTADOS, NOS MUNICÍPIOS E NO DISTRITO FEDERAL, que têm Constituições próprias:

*a) limite procedimental quanto ao órgão de aprovação e promulgação (§§ 2º e 3º. do art. 60): somente ao Congresso Nacional é conferida a competência para, por intermédio de suas Casas legislativas (Senado e Câmara dos Deputados), aprovar as propostas de emendas constitucionais, sem que ao Chefe do Executivo sequer se confira, como ocorre em relação às leis ordinárias e complementares, a prerrogativa do veto; caberá às respectivas Mesas sua promulgação e atribuição do número de ordem; trata-se, como se vê, de notável exemplo da prevalência do princípio republicano²², a relembrar que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (arts. 1º, *caput*, e 2º);*

²² Vale referir, aqui, à feliz idéia que teve o Professor Paulo Bonavides, como Presidente de Honra da Comissão encarregada de elaborar o trabalho de atualização da Constituição do Estado do Ceará, de incluir, na Carta cearense, a previsão de iniciativa popular de emenda constitucional, a ser subscrita por 1% do eleitorado. Inovadora, a proposta não me parece ofensiva ao paradigma da Constituição da República, na medida em que privilegia a república e a origem, democrática do poder.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
O
S

b) limite procedimental quanto à propositura (art. 60, caput e incisos I a III): consideram-se aptos a serem levados à deliberação do Congresso os projetos de emenda à Constituição que hajam sido subscritos: 1) por um terço, no mínimo, dos Deputados federais; 2) por um terço, no mínimo, dos Senadores; 3) pelo Presidente da República; e 4) por mais da metade das Assembleias Legislativas estaduais, desde que cada uma delas assim delibere pelo voto da maioria simples²³ de seus membros;

c) limite procedimental quanto à votação (§ 2º do art. 60): para que a proposta de emenda, tal como apresentada, seja tida como aprovada, é necessário que obtenha, em cada uma das Casas do Congresso e em dos dois turnos de votação, o voto favorável de pelo menos dois terços²⁴ dos Deputados e dos Senadores (em cada um desses escrutínios); caso a proposta seja objeto de uma alteração qualquer no curso desse processo (digamos que no âmbito do Senado, depois que a Câmara dos Deputados haja sobre ela deliberado), haverá de retornar à Câmara, onde os dois

²³ Por *maioria simples*, neste caso, se entenda: presentes tantos Deputados quantos necessários para formar o *quórum* mínimo para instalação dos trabalhos do órgão, considerar-se-á aprovada a iniciativa da proposta se obtiver mais votos favoráveis que contrários; se se exigisse *maioria absoluta dos seus membros*, seriam necessários metade dos votos de todos os integrantes da Casa, mais um.

²⁴ Trata-se, aí, de uma *maioria qualificada*, mais difícil de ser obtida.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

SÓCIOS

turnos de votação devem ser repetidos²⁵; trata-se, a desdúvidas, de meio extraordinariamente solene, previsto exatamente para preservar a rigidez (e conseqüentemente a supremacia) constitucional;

d) limites temporais ou circunstanciais (§§ 1º e 5º, do art. 60): o Congresso está proibido de deliberar sobre proposta de emenda constitucional durante a vigência do estado de sítio, do estado de defesa e da intervenção federal (situações em que a normalidade institucional está momentaneamente posta em cheque), assim como, na mesma sessão legislativa (anual), sobre matéria constante de proposta que haja sido rejeitada ou havida por prejudicada²⁶ nessa dita sessão legislativa;

e) limites materiais expressos: a Constituição cuidou de imunizar contra qualquer tentativa de modificação, por via de emenda, as seguintes matérias:

1) *a forma federativa de Estado*, com o que protegidas estão - em respeito mesmo à essência do *princípio*

²⁵ Este é o pensamento do Professor Sérgio Sérulo da Cunha, ao qual aderimos.

²⁶ Quando, por exemplo, a proposta não é posta em votação em virtude de parecer contrário da Comissão de Constituição e Justiça ou quando não atingido o *quórum* mínimo para a instalação dos trabalhos.



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

federativo - a autonomia político-administrativa dos Estados-membros, dos Municípios e do Distrito Federal cabe pôr em relevo, neste passo, que a *federação* constitucionalmente protegida outra não é outra senão aquela pela mesma Constituição instituída, é dizer, a que compreende, além da União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, pessoas políticas cuja autonomia jamais pode ser objeto de ataques; isso decorre, aliás, de uma interpretação sistemática dos arts. 60, § 4º, I, *caput*, e 18, *caput*, do Texto Supremo; o mesmo não se diga, porém, quando a proposta tem por escopo, por exemplo, transferir competência da União para os demais entes federados, pois aí, à vista da descentralização protagonizada, o princípio federativo restará privilegiado;

2) o *voto direto, secreto universal e periódico*, elementos que constituem a essência do *princípio republicano*; a República, portanto, vê-se superiormente protegida, mesmo quanto à ação do legislador constituinte derivado²⁷;

¹⁸² Observe-se que apenas na República há o sistema de *voto direto, secreto e periódico*; na Monarquia, por exemplo, ainda que democrático-parlamentarista, o Chefe de Estado não é eleito; e mesmo a eleição



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
C
I
O
S

3) *a separação dos Poderes*, devendo por isso se entender que a separação *orgânica* do Poder (em Legislativo, Executivo e Judiciário, tal como estabelecida pela Lei Suprema) está infensa a qualquer modificação que vise a suprimir um desses órgãos ou a restringir suas competências constitucionais²⁸; tal importa dizer que o Presidencialismo igualmente se vê intangível; e

4) *os direitos e garantias individuais* que, previstos expressamente no próprio art. 5º da Constituição ou decorrentes do regime e dos princípios que ela adota, assim como dos tratados internacionais de que o Brasil seja signatário (art. 5º, § 2º), igualmente se encontram na categoria das matérias vedadas à ação reformadora;

f) *limite material político-institucional*: ainda que não fixada

do Chefe de Governo não é necessariamente periódica; nem direta, já que a escolha do Primeiro Ministro se dá indiretamente, pelos parlamentares (e não diretamente pelo povo).

²⁸ Aqui vale ponderar, primeiro, que uma eventual supressão da competência Presidencial para expedir medidas provisórias não estaria vedada, de vez que restaria devidamente homenageado o princípio democrático (ou o da participação popular); todavia, a limitação está a impedir a implantação, via emenda, do parlamentarismo: afinal, em tal sistema de governo é certo que o Executivo não é "independente" do Legislativo - como o quer o art. 2º da CF - mas um simples apêndice deste, podendo mesmo ter seu o mandato do seu Chefe (o Primeiro Ministro) encurtado por conta de "moção de desconfiança" votada pelo Congresso.

33



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
C
I
O
S

de forma expressa ou direta, outra limitação à reforma constitucional reside, no nosso modo de ver, na absoluta impossibilidade de qualquer alteração dos arts. 1º e 3º da Constituição, com seus respectivos parágrafos²⁹; é que neles restam vislumbrados os *fundamentos* (a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político e o assento popular do Poder) e os *objetivos fundamentais* (a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação) da República Federativa do Brasil; tais fundamentos e objetivos consubstanciam aquilo que se deve entender por *diretrizes políticas* de toda a ação governamental do Estado brasileiro, exteriorizadas por verdadeiras regras principiológicas especiais, de natureza cogente, algumas até mesmo intimamente ligadas aos direitos e garantias individuais (protegidos pelo art. 60, § 4º,

²⁹ A intocabilidade do art. 2º - que estabelece serem Poderes (órgãos) independentes e harmônicos entre si o Legislativo, o Executivo e o Judiciário - já decorre, enfim, da vedação contida no art. 60, § 4º, III, da Constituição, o qual impede emenda tendente a abolir a "separação dos Poderes" (dos órgãos governativos).



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

IV); assim, na medida em que se admitissem emendas capazes de modificar - a não ser que para torná-las mais fortalecidas e eficazes - tais *diretrizes*, é dizer, a descaracterizar esses *fundamentos* e *objetivos fundamentais*, na realidade se estaria a também admitir a própria desnaturação da República Federativa criada pela Constituição em 1988; ter-se-ia, em tal absurda hipótese, diante de outro país, com características jurídico-constitucionais inteiramente diversas daquelas tornadas básicas, essenciais à identidade do Estado brasileiro atual;

g) limite material implícito: embora não indicado, de maneira expressa, em dispositivo constitucional específico, há uma barreira lógica implícita - já que decorrente de mero raciocínio dedutivo - imposta ao poder reformador: a de que, por via de emenda, não é admissível promover-se a supressão, ou mesmo simples alteração, de qualquer das prescrições do art. 60 da Constituição, exatamente aquele que dita as normas conducentes da alteração constitucional; em suma, não se admite modificação alguma nas “regras do jogo”, ditadas pelo criador (o poder constituinte), às quais a criatura (o Congresso) se deve subordinar humilde e silenciosamente; a titularidade do exercício do poder de

35



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

reforma e da iniciativa das Emendas, o meio de aprovação das propostas de emendas e os limites temporais, materiais, expressos e implícito, são permanentes e intocáveis³⁰; juridicamente inimaginável, por exemplo, a diminuição do *quórum* de aprovação das emendas constitucionais, com que se estaria, num extremo de irracionalidade, destruindo a própria rigidez da Lei Suprema.

Quanto às *limitações materiais expressas*, impende notar - como o faz, com inteira propriedade e a autoridade de sempre, José Afonso da Silva - que a utilização, pelo § 4º do art. 60, do vocábulo “abolir”, não significa apenas “extinguir”, mas qualquer ação voltada a promover vulneração ou fragilização desses princípios superiormente resguardados³¹ (MAIS UMA VEZ SE ENXERGA, AÍ, A IMPORTÂNCIA DAS PALAVRAS CONTIDAS NO TEXTO CONSTITUCIONAL!).

³⁰ A despeito disso, porém, não raro se tem falado em “flexibilizar” (o termo está em voga) o sistema de aprovação das emendas constitucionais, tornando-o menos rígido, com o intuito de facilitar a tramitação do projeto de interesse do Executivo federal; o Ministro da Justiça do Presidente eleito em 1995, chegou, para depois arrependê-lo (segundo noticiou a imprensa), a sugerir uma proposta de EC reduzindo o *quórum* de aprovação das emendas. Trata-se, inequivocamente, de uma aberração sem par, comprometidora dos mais comecinhos princípios que inspiram e servem de norte ao constitucionalismo moderno, à ordem institucional e à segurança das relações jurídicas.

³¹ Veja-se a lição de José Afonso da Silva a respeito: “É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem: ‘fica abolida a Federação... ou fica extinta a liberdade religiosa...’. A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, ‘tenda’ (emendas tendentes, diz o texto) para sua abolição” (*Curso de direito constitucional positivo*, 17ª ed., São Paulo, Malheiros, p. 69).

36



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

Sigamos o seguinte pensar: quando o legislador constituinte de 1988 - fazendo uso do poder soberano que popularmente lhe foi outorgado - estabeleceu, além das prescrições comuns da Constituição (voltadas normalmente à regulação de eventos futuros, que viessem a ocorrer de sua promulgação e publicação em diante, inclusive estagnando a aplicação de regras passadas com ela não compatíveis, e, portanto, não recepcionadas), algumas outras, excepcionais, voltadas à normatização de situações cristalizadas no exato instante de sua edição.

Tais prescrições surgiram em um dado momento - exatamente o da promulgação da Constituição nova - num espaço-tempo definido, jamais sujeito a reconstituição. Registraram, pois, de modo “fotográfico” (e não “cinematograficamente”, como as demais, se nos é permitido repetir a conhecida analogia) ocorrências determinadas naquela dada quadra histórica. Assim, por exemplo, o art. 8º do ADCT (que concedeu anistia por crimes de motivação política).

Ou o art. 64 do ADCT, a impor que as gráficas oficiais do Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, imprimam e distribuam, gratuitamente, exemplares da Constituição do Brasil. Poderia o Estado do Ceará, mediante alteração da sua

37



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
C
I
O
S

Constituição, eximir-se de tal obrigação? A resposta é **NEGATIVA**, por óbvio, até porque se os Entes federados possuem autonomia, esta existe **NOS EXATOS CONTORNOS FIXADOS NA CARTA DA REPÚBLICA!**

Desejar modificá-las hoje, ou em qualquer momento após sua edição, significaria exatamente uma tentativa - ilógica, agressiva à razoabilidade (e irrealizável praticamente, segundo os postulados física quântica) - de retorno ao passado, a um evento histórico já ocorrido. **Seria como se o legislador (meramente) reformador de hoje quisesse (e pudesse) pôr-se no corpo e no espírito do legislador constituinte originário daquela época.** A vontade superior deste último, expressa naquele exato instante, já se exauriu e não pode, é claro, ser recomposta nos momentos atuais, como se a criatura (o poder reformador) falasse pelo criador (o poder constituinte originário). Sem embargo disso, porém, se há esmerado o legislador reformador procedido a inserções, nele, de novas regras, como se constituinte fosse. Mas não é aí isso que Alfredo Augusto Becker chamaria de “carnaval constitucional”.

Não basta dizer isto, diga-se mais uma vez: é verdade que aos Estados-membros a Constituição da República conferiu autonomia, inclusive de natureza legislativa (CF, art. 25),

38



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
C
I
O
S

restando-lhes, todavia, as chamadas “competências remanescentes”, ou seja, aquelas de “sobram” da enumeração taxativa feita em favor da União (CF, arts. 21 e 22) e das que cabem especificamente aos Municípios (CF, art. 29 e seguintes), quanto aos “interesses locais”). Isto é de clara sabença.

A cada Estado-membro, pois, cabe editar, sim, sua própria Constituição e, nela, impor os limites à capacidade de reformá-la. No caso do Ceará, no art. 59 da Carta estadual, mas isto sob autorização da Lex Magna e nos seus exatos contornos. Nunca, todavia, ao arrepio do que dispõe a LEI MAIOR DA REPÚBLICA.

Quanto ao papel dos Tribunais de Contas (do Estado e dos Municípios) está definido, superiormente, pela Constituição da República, jamais podendo ser vergastados ou diminuídos... muito menos eliminados.

As Cortes de Contas, TODAS ELAS, possuem papel relevante e insubstituível. A respeito escreveu também o mestre em direito público, professor e Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ/CE), **Fernando Luiz Ximenes Rocha**, em sua obra intitulada: “*Teto Remuneratório dos Servidores dos Tribunais de Contas*”:



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
O
C
I
E
D
A
D
E

“(...) a função da Corte de Contas é a de atuar em auxílio ao Poder Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três Poderes.

(...)

Deveras, os Tribunais de Contas são órgãos públicos especializados, que têm por finalidade precípua auxiliar e orientar o Poder Legislativo no exercício do controle externo da pública Administração, sem, contudo, subordinarem-se ao Parlamento. Por isso, possuem total independência, cumprindo-lhes primordialmente, praticar atos de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, operacional e patrimonial de todos os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional dos três Poderes do Estado.”

Veja-se bem: em seu art. 31, § 1º, textualiza a **Constituição do Brasil**: “... O CONTROLE EXTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL SERÁ EXERCIDO COM O AUXÍLIO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS OU DO MUNICÍPIO, OU DOS CONSELHOS OU TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, ONDE HOVER”!

Não se trata, é bom observar de regramento constante das disposições transitórias, **MAS DO CORPO PERMANENTE**

40



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

S
C
I
O
S

DA LEI MAGNA. O que significa – a não ser que as palavras da Constituição de nada valham – este “ONDE HOVER”? **Nenhuma outra coisa senão “onde eles existirem “hoje”, ou seja, em 5 de outubro de 1988).**

Embora a “letra da lei” não seja suficiente para a conclusão da tarefa interpretativa, ela, todavia, é o começo de tudo. Dela não pode o hermenêuta se afastar, sob pena cometer verdadeira heresia jurídica. Da literalidade da norma é que se inicia a tarefa exegética, sendo impossível olvidá-la.

Ao dizer o que disse, portanto, a *Lex Fundamental* não fez à toa, não “brincou com as palavras”. Ao reverso, DETERMINOU a manutenção dos Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios que então já haviam sido criados.

Tratou-se, como se trata, portanto, de uma **vontade política constituinte originária exercida, naquele irrepetível momento**, daí rigorosamente incontestável e incontestável *a posteriori*. **Os Tribunais de Contas dos Municípios então existentes – E O DO CEARÁ JÁ EXISTIA, COMO AINDA LEGITIMAMENTE EXISTE – restaram EXPRESSAMENTE mantidos. Nem mesmo uma emenda à Constituição Federal, senão claramente ofensiva ao princípio federativo, poderia alterar ou revogar tal determinação.**



VALMIR PONTES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

BEATRIZ DE PAIVA PONTES
BRUNO MEYER MONTENEGRO
ELNY SIQUEIRA SAKER PONTES
GILVANDO FIGUEIREDO JR.
VALMIR PONTES FILHO

SÓCIO S

Muito menos, isto é de uma clareza solar, uma mera e subalterna (juridicamente falando) decisão reformadora da vontade reformadora estadual (sabe-se lá com que intuito). Sintome à vontade para afirmar, neste lanço (mas sem qualquer intenção pejorativa), que “em conversa de general, sargento não entra”.

Por todo o exposto, tenho para mim como dotada de irretorquível e monumental inconstitucionalidade a proposta de emenda que me foi submetida a exame.

É o meu parecer.

Fortaleza/CE, 31 de maio de 2017.



Valmir Pontes Filho (*)

* Professor de Direito Constitucional e de Hermenêutica Jurídica da UFC e da UNIFOR, aposentado. Mestre de Direito Constitucional de PUC de São Paulo. Ex-Presidente da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais da OAB Federal. Ex-Presidente do IBDA – Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. Procurador do Estado do Ceará (concurado, aposentado). Membro do Instituto Cearense de Letras Jurídicas. Advogado e parecerista.

ATIVIDADES E RESULTADOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ÂMBITO DO ESTADO DO CEARÁ – TCE e TCM

1.0. QUANTIDADE DE PROCESSOS JULGADOS ANUALMENTE:

ANO	<u>TCM</u>	TCE
2012	<u>7.001</u>	2.695
2013	<u>7.434</u>	4.062
2014	<u>7.285</u>	5.271
2015	<u>7.298</u>	6.467
2016	<u>6.877</u>	3.262

O quadro acima indica o quantitativo de julgamentos realizados em sessão dos órgãos julgadores, ou seja, os julgados nas Câmaras e Pleno, em ambos os Tribunais de Contas.

Nesse quantitativo estão sendo consideradas todas as espécies processuais submetidas à deliberação dos Tribunais de Contas.

2.0. QUANTIDADES DE GESTORES E EX-GESTORES INCLUÍDOS NA RELAÇÃO DE RESPONSÁVEIS POR CONTAS REJEITADAS ENCAMINHADA À JUSTIÇA ELEITORAL (LISTA DA FICHA LIMPA):

ANO	<u>TCM</u>	TCE
2010	<u>3.067</u>	*
2012	<u>3.656</u>	12
2014	<u>4.116</u>	25
2016	<u>4.368</u>	47

*Indisponível.

As informações acima se referem às listas (relações) encaminhadas à Justiça Eleitoral, em cumprimento ao disposto na Lei nº 9.504/97, c/c o disposto na Lei Complementar nº 64/90.

Nas relações encaminhadas nos anos eleitorais constam os nomes dos gestores/responsáveis por contas rejeitadas pelo respectivo Tribunal de Contas, para fins de aferição, pela Justiça Eleitoral, quanto à elegibilidade ou não dos candidatos.

3.0. QUANTIDADE DE GESTORES/RESPONSÁVEIS COM CONTAS APROVADAS E REJEITADAS PELO **TCM** (gestores com 1 processo ou mais):

ANO	APROVADAS	REJEITADAS
2012	1.399	1.572
2013	1.429	1.964
2014	1.356	1.182
2015	1.529	1.425
2016	2.538	1.211

O quadro acima reflete os quantitativos de pessoas/responsáveis que foram julgadas pelo TCM no período de 2012 a 2016. Importante salientar que há no decorrer do ano a possibilidade de julgamento de mais de 01 ou vários processos de um mesmo gestor.

Assim, os números acima representam a totalidade do alcance, em número de pessoas/responsáveis, dos julgamentos realizados pelo TCM.

4.0. PROCESSOS **EM TRÂMITE NO TCE** DE PRESTAÇÕES DE CONTAS EM QUE CONSTAM COMO PARTE RESPONSÁVEL CONSELHEIRO DO TCM E/OU PESSOAS E PARENTES LIGADOS DIRETAMENTE AO ATUAL GOVERNADOR DO ESTADO:

PARTE	PROCESSO	STATUS	
DOMINGOS GOMES DE AGUIAR FILHO	09065/2014-8	PARA PARECER DO MP	2013
DOMINGOS GOMES DE AGUIAR FILHO	04155/2011-7	PARA PARECER DO MP	2010
DOMINGOS GOMES DE AGUIAR FILHO	04154/2011-5 (PREVIDÊNCIA PARLAMENTAR)	DISTRIBUÍDO AO PROCURADOR EM 12/06/2017	2010
DOMINGOS GOMES DE AGUIAR FILHO	02803/2010-0	PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO TÉCNICO	2009
DOMINGOS GOMES DE AGUIAR FILHO	04088/2009-0	PARA PARECER DO MP	2008
DOMINGOS GOMES DE AGUIAR FILHO	03055/2008-6	PARA PARECER DO MP	2007
DOMINGOS GOMES DE AGUIAR FILHO	06464/2012-4	CONTAS JULGADAS REGULARES EM 26/06/2017	2011
DOMINGOS GOMES DE AGUIAR FILHO	04840/2013-3	PARA PARECER DO MP	2012
DOMINGOS GOMES DE AGUIAR FILHO	05340/2015-2	PARA PARECER DO MP EM 29/06/2017	2014
DOMINGOS GOMES DE AGUIAR FILHO	04087/2009-9 (PREVIDÊNCIA PARLAMENTAR)	REMESSA AO ÓRGÃO DE ORIGEM. PROLATADO ACÓRDÃO EM 02/02/2017.	2008

PARTE	PROCESSO	STATUS	
ERNESTO SABOIA DE FIGUEIREDO JÚNIOR	01633/2010-6	CONCLUSO PARA JULGAMENTO	2009

PARTE	PROCESSO	STATUS	
FRANCISCO DE PAULA ROCHA AGUIAR	05112/2016-7	PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO TÉCNICO	2015

PARTE	PROCESSO	STATUS	
CIRO FERREIRA GOMES	09089/2014-0	PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO TÉCNICO	2013
CIRO FERREIRA GOMES	09049/2014-0	PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO TÉCNICO	2013

PARTE	PROCESSO	STATUS	
LÚCIO FERREIRA GOMES	03013/1992-3	PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO TÉCNICO	1991
LÚCIO FERREIRA GOMES	05101/2016-2	PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO TÉCNICO	2015
LÚCIO FERREIRA GOMES	05154/2016-1	PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO TÉCNICO	2015

PARTE	PROCESSO	STATUS	
CAMILO SOBREIRA DE SANTANA	06450/2012-4	PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO TÉCNICO	2011
CAMILO SOBREIRA DE SANTANA	06473/2012-5	PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO TÉCNICO	2011
CAMILO SOBREIRA DE SANTANA	05037/2011-6	PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO TÉCNICO	2010
CAMILO SOBREIRA DE SANTANA	03541/2010-0	PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO TÉCNICO	2009
CAMILO SOBREIRA DE SANTANA	03481/2010-8	PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO TÉCNICO	2009
CAMILO SOBREIRA DE SANTANA	04970/2013-5	PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO TÉCNICO	2012
CAMILO SOBREIRA	05312/2009-6	PARA ANÁLISE DO	

DE SANTANA		ÓRGÃO TÉCNICO	2008
CAMILO SOBREIRA DE SANTANA	06449/2012-8	PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO TÉCNICO	2011
CAMILO SOBREIRA DE SANTANA	05043/2011-1	PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO TÉCNICO	2010

PARTE	PROCESSO	STATUS	
JOSÉ JÁCOME CARNEIRO ALBUQUERQUE	05142/2016-5	PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO TÉCNICO	2015
JOSÉ JÁCOME CARNEIRO ALBUQUERQUE	09130/2014-4	PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO TÉCNICO	2013
JOSÉ JÁCOME CARNEIRO ALBUQUERQUE	05157/2016-7	PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO TÉCNICO	2015
JOSÉ JÁCOME CARNEIRO ALBUQUERQUE	09131/2014-6	PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO TÉCNICO	2013

Tempo decorrente entre a autuação e o julgamento dos processos

TCM-CE 1º Julgamento			
Nº do processo	Ano de autuação	Ano de julgamento	Intervalo
12096/13	2013	2017	4
100452/15	2015	2017	2
9014/13	2013	2017	4
9027/13	2013	2017	4
101161/14	2014	2017	3
101474/15	2015	2017	2
102555/14	2014	2017	3
101194/14	2014	2017	3
9398/13	2013	2017	4
9920/13	2013	2017	4
11952/13	2013	2017	4
103150/15	2015	2017	2
102937/16	2016	2017	1
102951/16	2016	2017	1
100347/15	2015	2017	2
104636/16	2016	2017	1
10601/13	2013	2017	4
102687/15	2015	2017	2
103082/15	2015	2017	2
100525/16	2016	2017	1
101739/14	2014	2017	3
102767/16	2016	2017	1
103838/15	2015	2017	2
10656/12	2012	2017	5
102205/14	2014	2017	3
8914/13	2013	2017	4
101818/14	2014	2017	3
5245/13	2013	2017	4
8038/13	2013	2017	4
8611/13	2013	2017	4
103632/15	2015	2017	2
8512/13	2013	2017	4
102707/16	2016	2017	1
4698/13	2013	2017	4
6380/13	2013	2017	4
100265/14	2014	2017	3
102429/15	2015	2017	2
23260/13	2013	2017	4
101015/15	2015	2017	2
19499/13	2013	2017	4
100766/15	2015	2017	2

Planilha1

101955/15	2015	2017	2
9141/12	2012	2017	5
9416/12	2012	2017	5
9811/12	2012	2017	5
13600/12	2012	2017	5
14063/12	2012	2017	5
102611/14	2014	2017	3
104615/16	2016	2017	1
101398/15	2015	2017	2
104426/16	2016	2017	1
11015/13	2013	2017	4
101578/14	2014	2017	3
104228/14	2014	2017	3
10998/13	2013	2017	4
103988/16	2016	2017	1
101683/16	2016	2017	1
12884/13	2013	2017	4
10267/13	2013	2017	4
103709/16	2016	2017	1
101919/16	2016	2017	1
10565/13	2013	2017	4
9259/13	2013	2017	4
8475/13	2013	2017	4
13113/13	2013	2017	4
103075/14	2014	2017	3
101115/14	2014	2017	3
104277/16	2016	2017	1
105264/16	2016	2017	1
9067/13	2013	2017	4
9067/13	2013	2017	4
101305/16	2016	2017	1
101668/14	2014	2017	3
101766/16	2016	2017	1
104293/14	2014	2017	3
101746/14	2014	2017	3
102454/14	2014	2017	3
102029/16	2016	2017	1
104411/14	2014	2017	3
10562/13	2013	2017	4
10812/12	2012	2017	5
101476/14	2014	2017	3
101755/14	2014	2017	3
9978/13	2013	2017	4
102686/15	2015	2017	2
102783/14	2014	2017	3

Planilha1

5469/13	2013	2017	4
102567/14	2014	2017	3
102994/15	2015	2017	2
9914/13	2013	2017	4
101139/14	2014	2017	3
101684/14	2014	2017	3
102812/14	2014	2017	3
101563/16	2016	2017	1
102952/16	2016	2017	1
103453/16	2016	2017	1
10058/13	2013	2017	4
100444/16	2016	2017	1
100541/15	2015	2017	2
100581/14	2014	2017	3
9044/13	2013	2017	4
102021/14	2014	2017	3
101769/14	2014	2017	3
100621/14	2014	2017	3
101246/14	2014	2017	3
101641/15	2015	2017	2
101497/16	2016	2017	1
102237/15	2015	2017	2
102252/15	2015	2017	2
103137/15	2015	2017	2
13674/13	2013	2017	4
9423/12	2012	2017	5
101213/15	2015	2017	2
102625/15	2015	2017	2
7240/13	2013	2017	4
102888/15	2015	2017	2
102920/15	2015	2017	2
102928/15	2015	2017	2
102936/15	2015	2017	2
101441/14	2014	2017	3
102787/16	2016	2017	1
102806/16	2016	2017	1
6186/13	2013	2017	4
17097/12	2012	2017	5
103400/16	2016	2017	1
100039/16	2016	2017	1
101193/15	2015	2017	2
28887/12	2012	2017	5
104457/16	2016	2017	1
101867/14	2014	2017	3
104313/14	2014	2017	3

Planilha1

101560/16	2016	2017	1
102728/15	2015	2017	2
102150/14	2014	2017	3
101321/14	2014	2017	3
105567/16	2016	2017	1
101428/15	2015	2017	2
10897/12	2012	2017	5
100329/14	2014	2017	3
Média do tempo de julgamento dos processos			2,78

TCE-CE 1º Julgamento			
Nº do processo	Ano de autuação	Ano de julgamento	Intervalo
055852012-0	2012	2017	5
00590/2014-4	2014	2017	3
04046/2013-5	2013	2017	4
06454/2009-9	2009	2017	8
05606/1991-0	1995	2017	22
05248/2009-1	2009	2017	8
04308/2009-0	2009	2017	8
02906/2010-9	2010	2017	7
05291/2015-4	2015	2017	2
05294/2015-0	2015	2017	2
05297/2015-5	2015	2017	2
05310/2015-4	2015	2017	2
03336/2015-1	2015	2017	2
09347/2011-8	2011	2017	6
05915/2013-2	2013	2017	4
04044/2008-6	2008	2017	9
01299/2016-7	2016	2017	1
04464/2009-2	2009	2017	8
01765/1993-3	1996	2017	21
04982/2016-0	2016	2017	1
03327/2008-2	2008	2017	9
00798/2006-1	2006	2017	11
02064/2003-0	2003	2017	14
00268/1990-7	1990	2017	27
06815/2009-4	2009	2017	8
00142/2010-4	2010	2017	7
00703/2009-7	2009	2017	8
06301/2012-9	2012	2017	5
Média do tempo de julgamento dos processos			7,64

TCM-CE Recurso			
Nº do processo	Ano de autuação	Ano de julgamento	Intervalo
100135/15	2015	2017	2

Planilha1

8722/13	2013	2017	4
17376/12	2012	2017	5
8466/11	2011	2017	6
10705/11	2011	2017	6
28976/10	2010	2017	7
1372/12	2012	2017	5
10755/12	2012	2017	5
2329/13	2013	2017	4
5280/13	2013	2017	4
6516/13	2013	2017	4
8220/13	2013	2017	4
9183/13	2013	2017	4
9655/13	2013	2017	4
10133/13	2013	2017	4
20106/12	2012	2017	5
30878/11	2011	2017	6
1406/15	2015	2017	2
28904/09	2009	2017	8
32387/12	2012	2017	5
29139/11	2011	2017	6
944/15	2015	2017	2
11463/14	2014	2017	3
100093/14	2014	2017	3
9763/03	2003	2017	14
12367/07	2007	2017	10
9428/11	2011	2017	6
25614/13	2013	2017	4
24151/11	2011	2017	6
29778/13	2013	2017	4
18623/13	2013	2017	4
11181/12	2012	2017	5
7496/13	2013	2017	4
17644/15	2015	2017	2
10522/09	2009	2017	8
29662/12	2012	2017	5
6907/13	2013	2017	4
6160/13	2013	2017	4
16448/10	2010	2017	7
26001/12	2012	2017	5
9999/11	2011	2017	6
10951/14	2014	2017	3
21891/12	2012	2017	5
7260/13	2013	2017	4
10718/09	2009	2017	8
1409/15	2015	2017	2

Planilha1

23429/14	2014	2017	3
344/16	2016	2017	1
10814/12	2012	2017	5
5982/11	2011	2017	6
7143/13	2013	2017	4
6859/13	2013	2017	4
100120/15	2015	2017	2
100232/15	2015	2017	2
10307/02	2002	2017	15
13364/06	2006	2017	11
15285/07	2007	2017	10
9085/08	2008	2017	9
11577/09	2009	2017	8
10983/10	2010	2017	7
672/12	2012	2017	5
23602/11	2011	2017	6
10126/13	2013	2017	4
10165/13	2013	2017	4
10919/13	2013	2017	4
30086/12	2012	2017	5
17603/15	2015	2017	2
24815/15	2015	2017	2
17888/15	2015	2017	2
17890/15	2015	2017	2
22172/11	2011	2017	6
3091/15	2015	2017	2
27411/14	2014	2017	3
6184/12	2012	2017	5
100059/15	2015	2017	2
14013/06	2006	2017	11
11388/10	2010	2017	7
16963/08	2008	2017	9
7681/12	2012	2017	5
9614/10	2010	2017	7
11755/10	2010	2017	7
4168/11	2011	2017	6
7014/08	2008	2017	9
100197/15	2015	2017	2
8278/10	2010	2017	7
11619/10	2010	2017	7
8862/11	2011	2017	6
12123/11	2011	2017	6
18171/11	2011	2017	6
2145/15	2015	2017	2
7489/12	2012	2017	5

Planilha1

15452/10	2010	2017	7
9334/11	2011	2017	6
10676/12	2012	2017	5
9501/13	2013	2017	4
31441/09	2009	2017	8
Média do tempo de julgamento dos processos			5,22

TCE-CE Recurso			
Nº do processo	Ano de autuação	Ano de julgamento	Intervalo
01668/2016-1	2014	2017	3
01048/2012-9	2011	2017	6
00394/2016-7	2008	2017	9
06170/2008-0	1996	2017	21
02816/2016-6	2011	2017	6
01668/2016-1	2014	2017	3
01048/2012-9	2011	2017	6
00394/2016-7	2008	2017	9
06170/2008-0	1996	2017	21
02816/2016-6	2011	2017	6
06406/2016-7	2014	2017	3
06814/2016-0	2009	2017	8
08100/2012-9	2003	2017	14
09891/2016-0	2011	2017	6
00569/2017-1	2011	2017	6
05647/2013-3	2008	2017	9
07144/2015-1	2011	2017	6
09054/2014-3	2011	2017	6
05395/2010-3	2009	2017	8
06057/2013-9	2007	2017	10
Média do tempo de julgamento dos processos			8,30

Fonte de dados:
TCM-CE: Processos julgados no mês de maio de 2017
TCE-CE: Processos publicados no Diário Oficial no mês de maio de 2017 (1º julgamento) e de janeiro a maio (recurso)

**CUSTO DE MANUTENÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL EM RELAÇÃO AS
ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS**

Custos dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios no Brasil

Os custos de manutenção dos Tribunais de Contas são tão altos que, em alguns estados, o orçamento total do TCE se assemelha ao da Assembleia, conforme aponta a Tabela VIII.

Custos dos TCEs e TCMs e Assembleias Legislativas por Estado

BASE - 2015

UF	Assembleia Legislativa (R\$)	TCE (R\$)	TCM (R\$)	Percentual (%)
AM	251.781.000	209.784.000		83%
RS	576.093.238	468.449.372		81%
ES	197.668.955	153.411.096		78%
RJ	929.329.037	717.115.177		77%
MS	212.424.000	161.143.000		76%
PE	457.881.200	337.812.200		74%
DF	485.352.000	332.733.030		69%
SE	188.641.650	124.577.420		66%
SP	992.389.786	644.709.305		65%
MT	412.331.455	261.074.313		63%
PR	636.535.550	401.744.700		63%

RO	194.735.229	119.455.270		61%
GO	448.339.000	265.138.000		59%
<u>GO</u>	<u>448.339.000</u>		<u>113.828.000,00</u>	<u>25%</u>
TO	174.202.400	97.893.263		56%
MG	1.276.093.133	685.048.231		54%
PB	257.274.210	117.264.675		46%
BA	453.114.000	206.379.000		46%
<u>BA</u>	<u>453.114.000</u>		<u>137.490.000,00</u>	<u>30%</u>
AL	184.290.122	82.463.897		45%
MA	294.035.153	111.526.252		38%
SC	563.708.212	210.131.021		37%
AC	134.090.361	48.070.129		36%
PA	366.785.651	131.335.526		36%
<u>PA</u>	<u>366.785.651</u>		<u>100.276.000,00</u>	<u>35%</u>
AP	153.061.255	54.294.509		35%
PI	281.170.400	98.205.592		35%
RR	165.751.819	55.133.232		33%

RN	302.848.000	78.236.000		26%
CE	383.778.332	68.976.124		18%
<u>CE</u>	<u>383.778.332</u>		<u>76.050.638</u>	<u>19%</u>

Note-se que 3 dos 4 TCEs que analisam apenas as contas do ente estatal, não dos municípios do estado, estão na metade inferior da tabela: Ceará, Pará e Bahia, enquanto Goiás se encontra próximo à mediana. Quando incluímos os orçamentos dos respectivos Tribunais de Contas dos Municípios, Goiás passa a ter a mais alta relação entre TC/AL, Bahia a quarta maior e Pará a nona. Apenas o Ceará se mantém no quadrante inferior.

Quando analisamos o percentual que o Tribunal representa no orçamento total dos Estados, vemos que a relação varia de 0,3% a 1,9%. Dois Estados reservam quase 2% para os Tribunais de Contas em seus orçamentos: Roraima e Mato Grosso.

Tabela IX
Custos dos TCEs e TCMs em relação ao Orçamento do Estado

BASE 2015

UF	Despesa Total (R\$)	TCE (R\$)	TCM(R\$)	ORÇAMENTO DO ESTADO(%)
RR	2.839.632.772	55.133.232		1,94%
MT	13.653.061.831	261.074.313		1,91%
RO	7.319.773.982	119.455.270		1,63%
SE	8.625.446.602	124.577.420		1,44%
AM	15.692.583.000	209.784.000		1,34%

MS	13.057.110.000	161.143.000		1,23%
PI	8.606.731.787	98.205.592		1,14%
PB	10.527.259.233	117.264.675		1,11%
DF	30.898.763.027	332.733.030		1,08%
TO	9.724.613.127	97.893.263		1,01%
PR	39.974.154.610	401.744.700		1,01%
PE	33.618.176.300	337.812.200		1,00%
AL	8.334.308.547	82.463.897		0,99%
AP	5.574.198.172	54.294.509		0,97%
ES	16.023.342.194	153.411.096		0,96%
MG	75.621.782.485	685.048.231		0,91%
RJ	82.804.019.768	717.115.177		0,87%
GO	30.898.763.027	265.138.000		0,86%
GO	30.898.763.027		113.828.000,00	0,41%
SC	24.816.449.488	210.131.021		0,85%
AC	5.698.452.955	48.070.129		0,84%
RS	57.386.735.823	468.449.372		0,82%

MA	15.885.374.282	111.526.252		0,70%
RN	12.338.389.000	78.236.000		0,63%
PA	20.875.664.234	131.335.526		0,63%
PA	20.875.664.234		100.276.000,00	0,48
BA	39.091.321.000	206.379.000		0,53%
BA	39.091.321.000		137.490.000,00	0,42%
SP	204.879.492.272	644.709.305		0,31%
CE	23.605.525.401	68.976.124		0,29%
CE	23.605.525.401		65.778.583,00	0,27%

FONTE: (www.transparenciabrasil.org.br) Tribunais de Contas 2016

● ACESSO À INFORMAÇÃO (<http://www.tcm.ce.gov.br/tcm-site/aceeso-a-informacao/>)

TAMANHO DA FONTE: A+ A A-

● CONTRASTE



(<http://www.tcm.ce.gov.br/tcm-site/>)

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
ESTADO DO CEARÁ

PESSOAS NO SITE

0

CONSULTAS TÉCNICAS ONLINE

INSTITUTO ESCOLA WALDEMAR ALCANTARA (<http://www.tcm.ce.gov.br/insw/>)

OUVIDORIA

(<http://www.tcm.ce.gov.br/ouvidoria/>)

DEPUTADOS COM PROCESSOS EM TRAMITAÇÃO

Município	Tipo de Processo	Unidade Gestora	Processo n°
AGENOR GOMES DE ARAÚJO NETO			
	Contas de Governo	Prefeitura Municipal	7020/13 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/702013/aba/contDigital)
Iguatu	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	26074/12 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/2607412/aba/contDigital)
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	12188/14 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1218814/aba/contDigital)
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	12280/14 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1228014/aba/contDigital)
AGOSTINHO FREDERICO CARMO GOMES			
	Tomada de Contas Especial	Câmara Municipal	888/08 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/88808/aba/contDigital)
Fortaleza	Tomada de Contas de Gestão	FMS – Regional VI	21205/12 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/2120512/aba/contDigital)
	Tomada de Contas Especial	Secretaria de Administração	3240/13 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/324013/aba/contDigital)
ANTÔNIO ROQUE DE ARAÚJO			
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	22361/04 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/2236104/aba/contDigital)
Antonina do Norte	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	8857/07 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/885707/aba/contDigital)
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	28132/03 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/2813203/aba/contDigital)
AUGUSTA BRITO DE PAULA			
	Contas de Governo	Prefeitura Municipal	6814/11 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/681411/aba/contDigital)
Grapa	Contas de Governo	Prefeitura Municipal	6807/13 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/680713/aba/contDigital)
	Contas de Governo	Prefeitura Municipal	8203/10 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/820310/aba/contDigital)
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	1322/13 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/132213/aba/contDigital)
	Contas de Gestão	FUNDEB	10411/14 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/pe/nu_protocolo_pr/1041114/aba/contDigital)
São Benedito	Contas de Gestão	Fundo de Educação	104113/14 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/pe/nu_protocolo_pr/10411314/aba/contDigital)
	Contas de Gestão	FUNDEB	102258/14 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/pe/nu_protocolo_pr/10225814/aba/contDigital)
	Contas de Gestão	Fundo de Educação	102031/14 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/pe/nu_protocolo_pr/10203114/aba/contDigital)
CARLOS FELIPE SARAIVA BESERRA			
	Contas de Governo	Prefeitura	100053/14 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/pe/nu_protocolo_pr/10005314/aba/contDigital)
	Contas de Governo	Prefeitura	8194/10 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/819410/aba/contDigital)
Cratoús	Provocação	Prefeitura	4092/12 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/409212/aba/contDigital)
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura	8233/12 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/823312/aba/contDigital)
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura	30480/13 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/3048013/aba/contDigital)
ELMANO DE FREITAS DA COSTA			
	Contas de Gestão	Fundo de Educação	8416/12 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/841612/aba/contDigital)
Fortaleza	Contas de Gestão	Fundo de Educação	26488/12 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/2648812/aba/contDigital)

	Contas de Gestão	Secretaria de Finanças	6784/11 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/678411/aba/contDigital)
JOSÉ JEOVA SOUTO MOTA			
Tamboril	Contas de Governo	Prefeitura	7779/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/777909/aba/contDigital)
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura	15846/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1584609/aba/contDigital)
MANOEL DUCA DA SILVEIRA NETO			
Acaráú	Tomada de Contas Especial	Prefeitura	7442/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/744209/aba/contDigital)
MANOEL RAMUNDO DE SANTANA NETO			
Juazeiro do Norte	Tomada de Contas Especial	Prefeitura	13825/16 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1382516/aba/contDigital)
	Contas de Governo	Prefeitura	7941/10 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/794110/aba/contDigital)
	Contas de Governo	Prefeitura	7604/13 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/760413/aba/contDigital)
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura	8205/12 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/820512/aba/contDigital)
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura	21364/13 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/2136413/aba/contDigital)
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura	3570/13 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/357013/aba/contDigital)
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura	8093/14 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/809314/aba/contDigital)
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura	16078/14 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1607814/aba/contDigital)
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura	8740/15 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/874015/aba/contDigital)
	Representação	Prefeitura	18508/14 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1850814/aba/contDigital)
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura	3149/15 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/314915/aba/contDigital)
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura	11402/16 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1140216/aba/contDigital)
	Tomada de Contas Especial	Sec. Assistência Social	22572/14 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/2257214/aba/contDigital)
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	28085/10 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/2808510/aba/contDigital)
MARCOS ROBÉRIO RIBEIRO MONTEIRO			
Itarema	Tomada de Contas Especial	Prefeitura	30344/12 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/3034412/aba/contDigital)
WALTER LIMA FROTA CAVALCANTE			
Fortaleza	Provocação	Câmara Municipal	100403/17 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/10040317/aba/contDigital)

BUSCAR PROCESSO SOMENTE POR NÚMERO



- | ACESSO A INFORMAÇÃO (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/TCM-SITE/ACESSO-A-INFORMACAO/)
- | ACOMPANHAMENTO DE PROCESSOS (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/SERVICOS/SAP.PHP/ACOMPANHAMENTO/LIST)
- | ATENDIMENTO PROGRAMADO (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/SERVICOS/SAP.PHP/REQUERIMENTO/LIST)
- | BANCO DE DADOS DE LEGISLAÇÃO (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/BDLEGISLACAO/)
- | CADASTRO DE GESTORES (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/GESTORES/)
- | CERTIDÕES ONLINE (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/TCM-SITE/CERTIDÕES-ONLINE/)
- | CONSULTAS TÉCNICAS ONLINE
- | DADOS ABERTOS (HTTP://API.TCM.CE.GOV.BR/)
- | DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO (HTTP://PE.TCM.CE.GOV.BR/FRONTEND-WS-TCM/PAGES/DIARIOELETRONICO/PRINCIPAL.XHTML)
- | FISCALIZAÇÃO (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/TCM-SITE/FISCALIZACAO/)
- | ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/TCM-SITE/INDICE-DE-TRANSPARENCIA-MUNICIPAL/)
- | INSTITUTO ESCOLA WALDEMAR ALCANTARA (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/IESWA/)
- | JURISPRUDÊNCIA (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/TCM-SITE/JURISPRUDENCIA/)
- | LC 131/2009 FISCALIZAÇÃO E ORIENTAÇÕES (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/TCM-SITE/LC-1312009-FISCALIZACAO-E-ORIENTACOES/)
- | OUVIDORIA (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/OUVIDORIA/)
- | PAUTAS E ATAS DAS SESSÕES DO TCM (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/TCM-SITE/PAUTAS-E-ATAS-DAS-SESSOES-DO-TCM/)
- | PORTAL DA TRANSPARÊNCIA (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/S131)
- | PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/TRANSPARENCIA/)
- | PORTAL DE LICITAÇÕES DO TCM-CE (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/LICITACOES_TCM)
- | PORTAL DE LICITAÇÕES DOS MUNICÍPIOS (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/LICITACOES/)
- | PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/TCM-SITE/PRESTACAO-DE-CONTAS-DE-GOVERNO-2014/)
- | PROCESSO ELETRÔNICO (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/PROCESSO_ELETRONICO/)
- | RECEITAS E DESPESAS (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/TCM-SITE/RECEITAS-E-DESPESAS/)
- | RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM ATRASO COM O SIM (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/CERTIDAONLINE/INDEX.PHP/MUNICIPIOS/RELATORIO)
- | RELATORIAS (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/TCM-SITE/RELATORIAS/)
- | SISTEMA DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/TCM-SITE/SIMSISTEMA-DE-INFORMACOES-MUNICIPAIS/)

ACESSO À INFORMAÇÃO (<http://www.tcm.ce.gov.br/tcm-site/aceeso-a-informacao/>)

TAMANHO DA FONTE: A+ A-

CONTRASTE



(<http://www.tcm.ce.gov.br/tcm-site/>)

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS ESTADO DO CEARÁ

PEQUISE NO SITE



CONSULTAS TÉCNICAS
ONLINE

INSTITUTO ESCOLA
MULHEREM RELEVANTIA (<http://www.tcm.ce.gov.br/feem/>)

OUVIDORIA

(<http://www.tcm.ce.gov.br/ouvidoria/>)

DEPUTADOS COM PROCESSOS JULGADOS EM DEFINITIVO

Município	Tipo de Processo	Unidade Gestora	Processo n°	Resultado
AGENOR GOMES DE ARAÚJO NETO				
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	12776/10 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1277610/aba/contDigital)	Procedência da TCE, com multa de R\$ 638,46.
Iguatu	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	21554/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/2155409/aba/contDigital)	Procedência da TCE, com multa de R\$ 600,00.
ANTÔNIO ROQUE DE ARAÚJO				
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	11460/07 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1146007/aba/contDigital)	Procedência da TCE, com multa de R\$ 532,05.
Antonina do Norte	Prestação de Contas de Gestão	Prefeitura Municipal	3354/97 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/335497/aba/contDigital)	Contas Irregulares.
ANTÔNIO PINHEIRO GRANJA				
	Contas de Gestão	Prefeitura Municipal	2632/94 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/263294/aba/contDigital)	Contas Irregulares.
Jaguaribará	Contas de Gestão	Prefeitura Municipal	3558/97 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/355897/aba/contDigital)	Contas Irregulares, com multa de R\$ 5.586,52.
AUDIC CAVALCANTE MOTA				
Tauá	Tomada de Contas Especial	Câmara Municipal	31987/12 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/3198712/aba/contDigital)	Procedência da TCE, com multa de R\$ 1.064,10.
AUGUSTA BRITO DE PAULA				
	Contas de Governo	Prefeitura Municipal	8596/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/859609/aba/contDigital)	Câmara Municipal rejeitou Parecer Prévio pela Desaprovação e Aprovou as contas.
	Tomada de Contas de Gestão	Fundo Municipal de Saúde	10184/08 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1018408/aba/contDigital)	Contas Irregulares com multa de R\$ 1.696,15
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	5527/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/552709/aba/contDigital)	Procedência da TCE, com multa de R\$ 310,23.
Graça	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	5805/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/580509/aba/contDigital)	Procedência da TCE, com multa de R\$ 638,46.
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	12588/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1258809/aba/contDigital)	Procedência da TCE, com multa de R\$ 310,23.
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	13126/10 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1312610/aba/contDigital)	Procedência da TCE, com multa de R\$ 638,46.
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	15250/12 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1525012/aba/contDigital)	Procedência da TCE, com multa de R\$ 310,23.
CARLOS FELIPE SARAIVA BESERRA				
Cratêus	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	12204/10 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1220410/aba/contDigital)	Procedência da TCE, com multa de R\$ 638,46.

FRANCISCO JOSÉ TEIXEIRA

Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	3860/07 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/386007/aba/contDigital)	Procedência da TCE, sem multa.
Contas de Gestão	Gabinete do Prefeito	9338/01 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/933801/aba/contDigital)	Contas Irregulares, com multa de R\$ 1.596,15.
Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	8861/06 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/886106/aba/contDigital)	Procedência da TCE, com multa de R\$ 1.084,10.
Contas de Gestão	Fundo de Educação e Cultura	11777/05 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1177705/aba/contDigital)	Irregulares com multa de R\$ 1.054,10.

JOSÉ JEDVA SOUTO MOTA

Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	18449/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1844909/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 638,46.
Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	28907/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/2890709/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 319,23.

MANOEL DUCA DA SILVEIRA NETO

Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	8107/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/810709/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 1.276,92.
---------------------------	----------------------	--	--

MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA NETO

Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	5841/12 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/584112/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 1.054,10.
Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	4941/10 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/494110/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 600,00.
Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	6483/11 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/648311/aba/contDigital)	Procedente, sem multa.
Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	12924/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1292409/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 1.200,00.
Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	12804/10 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1280410/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 1.276,92.
Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	14370/11 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1437011/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 638,46.
Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	14039/11 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1403911/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 638,46.
Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	27828/11 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/2782811/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 1.054,15.
Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	28295/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/2829509/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 600,00.
Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	28919/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/2891909/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 319,23.

MARCOS ROBÉRIO RIBEIRO MONTEIRO

Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	3704/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/370409/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 638,46.
Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	3691/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/369109/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 1.270,92.
Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	6104/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/610409/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 638,46.
Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	12721/10 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1272110/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 638,46.
Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	18900/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1890009/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 600,00.
Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	23938/11 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/2393811/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 638,46.
Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	28669/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/2866909/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 500,00.

ODILON SILVEIRA AQUAR

Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	13557/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1355709/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 638,46.
---------------------------	----------------------	---	--------------------------------------

	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	13242/10 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1324210/aba/contDigital)	R\$ 638,46. Procedente, com multa de R\$ 638,46.
Tauá	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	12733/11 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1273311/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 638,46.
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	25283/11 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/2528311/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 532,05.
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	28908/09 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/2890809/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 319,23.

RACHEL XIMENES MARQUES

	Contas de Gestão	Fundação Turística	5021/01 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/502101/aba/contDigital)	Contas Irregulares, com multa de R\$ 2.021,70.
Fortaleza	Contas de Gestão	PROFITEC	8584/88 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/858488/aba/contDigital)	Contas Irregulares, com multa de R\$ 12.343,51
	Contas de Gestão	PROFITEC	8876/89 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/887689/aba/contDigital)	Contas Irregulares, com multa de R\$ 1.524,84
Quixadá	Contas de Gestão	Fundo de Criança e Adolescente	8837/89 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/883789/aba/contDigital)	Contas Irregulares, com multa de R\$ 2.432,18

SÉRGIO DE ARAÚJO LIMA DE AGUIAR

	Contas de Governo	Prefeitura Municipal	8171/02 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/817102/aba/contDigital)	Câmara Municipal rejeitou Parecer Prévio pela Desaprovação e Aprovou as contas.
	Contas de Governo	Prefeitura Municipal	8838/03 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/883803/aba/contDigital)	Câmara Municipal rejeitou Parecer Prévio pela Desaprovação e Aprovou as contas.
Camocim	Contas de Governo	Prefeitura Municipal	1109/05 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/110905/aba/contDigital)	Câmara Municipal rejeitou Parecer Prévio pela Desaprovação e Aprovou as contas.
	Contas de Governo	Prefeitura Municipal	3840/98 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/384098/aba/contDigital)	Câmara Municipal rejeitou Parecer Prévio pela Desaprovação e Aprovou as contas.
	Tomada de Contas Especial	Prefeitura Municipal	13487/05 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1348705/aba/contDigital)	Procedente, com multa de R\$ 1.200,00.
	Contas de Gestão	Prefeitura Municipal	20561/89 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/2056189/aba/contDigital)	Contas Irregulares, com multa de R\$ 8.384,80.

WALTER LIMA FROTA CAVALCANTE

	Tomada de Contas Especial	Câmara Municipal	24895/14 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/2489514/aba/contDigital)	Procedência da TCE, com multa de R\$ 532,05
Fortaleza	Tomada de Contas Especial	Câmara Municipal	10011/14 (http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/shownu_protocolo_pr/1001114/aba/contDigital)	Procedência da TCE, com multa de R\$ 532,05

SEUSCAR PROCESSO PONENTE MÚLTIPLA



- [ACESSO A INFORMAÇÃO (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/TCM-SITE/ACESSO-A-INFORMACAO)
- [ACOMPANHAMENTO DE PROCESSOS (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/SERVICOS/SAP.PHP/ACOMPANHAMENTO/LIST)
- [ATENDIMENTO PROGRAMADO (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/SERVICOS/SAP.PHP/REQUERIMENTO/LIST)
- [BANCO DE DADOS DE LEGISLAÇÃO (HTTP://WWW.TCM.CE.GOV.BR/BDLEGISLACAO)

COMPARATIVO ENTRE:

**(a) DECISÕES DO TCE CONSIDERANDO AS CONTAS ILIQUIDÁVEIS e (b) CONTAS JULGADAS TARDIAMENTE
TCE POSSUI 02 PARÂMETROS DE JULGAMENTO**

POR QUE O TCE, MESMO APÓS MAIS DE 10 ANOS DE TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS, EM ALGUNS CASOS JULGA AS CONTAS E EM OUTROS ARQUIVA O PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO???

1.0. PROCESSOS NÃO JULGADOS E CONTAS CONSIDERADAS ILIQUIDÁVEIS (ARQUIVADAS), EM FACE DO LONGO DECURSO DE TEMPO ENTRE A DATA DE AUTUAÇÃO E SEU JULGAMENTO:

PROCESSO	EXERCÍCIO	RESULTADO	TEMPO DECORRIDO PARA DECISÃO
00717//1996-8 (CID FERREIRA GOMES)	1995	EM 11/10/2011, CONTAS CONSIDERADAS ILIQUIDÁVEIS, COM TRANCAMENTO E ARQUIVAMENTO DO PROCESSO	15 ANOS
00836/1997-1 (CID FERREIRA GOMES)	1996	EM 10/04/2012, CONTAS CONSIDERADAS ILIQUIDÁVEIS, COM TRANCAMENTO E ARQUIVAMENTO DO PROCESSO	15 ANOS
01842/1978-3 (LUIZ DE GONZAGA FONSECA MOTA)	1977	EM 14/07/2015, CONTAS CONSIDERADAS ILIQUIDÁVEIS, COM TRANCAMENTO E ARQUIVAMENTO DO PROCESSO	37 ANOS
01984/1979-8 (ASSIS BEZERRA)	1976	EM 31/01/2017, ARQUIVAMENTO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO.	38 ANOS
01099/1987-1 (MARIA DAS GRAÇAS CAMPOS)	1986	EM 15/03/2017, DECISÃO POR INCOMPETÊNCIA DO TCE, PARA REMETER PROCESSO AO TCM.	30 ANOS

PROCESSO	EXERCÍCIO	RESULTADO	TEMPO DECORRIDO PARA DECISÃO
00268/1990-7 (JOSÉ RIBAMAR FELIX BELEZA)	1989	EM 19/04/2017, ARQUIVAMENTO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO.	27 ANOS
00737/1981-4 (LUIZ DE GONZAGA FONSECA MOTA)	1980	EM 15/06/2016, ARQUIVAMENTO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO.	35 ANOS
00689/1981-8 (LUIZ DE GONZAGA FONSECA MOTA)	1980	EM 15/06/2016, ARQUIVAMENTO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO.	35 ANOS
02574/2000-2 (EDSON SEABRA JUNIOR)	2000	EM 22/11/2016, ARQUIVAMENTO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO.	16 ANOS

2.0. PROCESSOS QUE FORAM EFETIVAMENTE JULGADOS, MESMO TENDO LONGO DECURSO DE TEMPO ENTRE A DATA DE AUTUAÇÃO E SEU JULGAMENTO:

PROCESSO	EXERCÍCIO	RESULTADO	TEMPO DECORRIDO PARA JULGAMENTO
03586/1997-8 (JOSE LUCIANO CHAGAS RABELO)	1996	Em 27/07/2016, REGULAR COM RESSALVA.	19 ANOS
05437/1998	1997	Em 27/07/2016, REGULAR COM RESSALVA.	18 ANOS
01854/1998-4 (ANYA RIBEIRO DE CARVALHO)	1996	Em 27/07/2016, REGULAR COM RESSALVA.	18 ANOS
01449/1997-0 (JOSE MONTEIRO ALENCAR)	1996	Em 05/07/2016, REGULAR COM RESSALVA.	19 ANOS
03704/1997-0 (RAIMUNDO JOSE MARQUES VIANA)	1996	Em 28/06/2016, CONTAS REGULARES.	19 ANOS

PROCESSO	EXERCÍCIO	RESULTADO	TEMPO DECORRIDO PARA JULGAMENTO
03751/1992-6 (PAULO PARENTE LIRA CAVALCANTE)	1991	EM 27/06/2016, CONTAS REGULARES.	24 ANOS
00990/1996-4 (CARLOS ALBERTO SILVÉRIO COSTA)	1995	Em 12/04/2016, REGULAR COM RESSALVA.	20 ANOS
00570/1977-6 (LUIZ DE GONZAGA FONSECA MOTA)	1976	EM 2016, REGULAR COM RESSALVA.	39 ANOS
00296/1979-4 (LUIZ DE GONZAGA FONSECA MOTA)	1978	EM 14/06/2016: EXAME TARDIO. ARQUIVAMENTO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. UNANIMIDADE DE VOTOS	37 ANOS
00923/1989-2 (ANTONIO ROCHA MAGALHAES)	1987	EM 04/05/2016, CONTAS JULGADAS REGULARES	27 ANOS
00205/1990-5 (Hélvia Torres de Sá Benevides)	1989	EM 26/07/2016, CONTAS JULGADAS REGULARES COM DETERMINAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES	26 ANOS

PARECER

Tentativa de Extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará: vício de iniciativa e desvio de poder legislativo

1. A Consulta. 2. Vício de iniciativa: usurpação parlamentar da iniciativa reservada dos tribunais de contas 3. Desvio do poder de legislar e razoabilidade: extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará por razões incompatíveis com o interesse público. 4. Conclusões.

1. A Consulta

Consulta-me a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios – ABRACOM, por intermédio de seu ilustre Presidente, Conselheiro Thiêrs Montebello, a respeito da juridicidade da extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM-CE por Emenda à Constituição Estadual de iniciativa parlamentar, notadamente quando essa providência consiste em meio para que grupos políticos interfiram sobre a apreciação das contas municipais.

Narra a Consulente que os tribunais de contas municipais vêm sofrendo constantes ameaças de extinção e/ou fusão por parte de governadores e deputados estaduais. De acordo com a entidade, tais medidas são motivadas principalmente pelo bom desempenho na fiscalização e controle exercidos por estes órgãos nas contas municipais, o que desagrade alguns políticos estaduais, que foram gestores locais ou mantêm alianças políticas com estes.

Segundo a ABRACOM, é justamente esse o contexto fático que subjaz seguidas tentativas de extinção do Tribunal de Conta dos Municípios do Ceará. Informa a Consulente que o TCM-CE, fundado em 1954, é uma Corte de Contas tradicional e com funcionamento exemplar, apresentando altas taxas de julgamentos anuais e de responsabilização de gestores municipais.¹ Explica que a atuação do TCM-CE teria contribuído para a inviabilização de expressivo número de candidaturas de políticos de “ficha suja” nos últimos pleitos municipais e estaduais, ao remeter à Justiça Eleitoral relação de mais de 4.500 gestores que tiveram suas contas julgadas irregulares. Revela, ainda, que um total de onze deputados estaduais cearenses são, atualmente, partes em feitos em tramitação no TCM, nos quais se apuram eventuais irregularidades a respeito de períodos em que foram gestores em âmbito municipal.

De acordo com a Consulente, nesse cenário em que a atividade do TCM-CE vem causando desconforto a parcela da classe política cearense, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará aprovou emenda à Constituição estadual, de iniciativa parlamentar, para extinguir a referida Corte de Contas. A Consulente revela que a medida legislativa, que há muito habitava as pretensões políticas daqueles que tinham seus interesses prejudicados pela eficiente atuação do Tribunal de Contas dos Municípios, se concretizou como retaliação a duas situações de tensão política que tiveram lugar no Estado do Ceará no final de 2016. Em primeiro lugar, houve o fato de deputado estadual, cujo genitor era o então Conselheiro Presidente do TCE-CE, ter decidido se candidatar à presidência da Assembleia Legislativa, contrariando o grupo político de maior influência na região. Em segundo lugar, em eleição para a presidência do próprio TCM-CE, ocorrida em 1º de dezembro de 2016, deu-se a derrota do candidato que era apoiado pelo indigitado grupo.

¹ De acordo com a Consulente, entre 2012 e 2016, as sessões dos órgãos julgadores do TCM-CE contabilizaram 35.895 julgamentos. No mesmo período, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará teria contabilizado 21.757 julgamentos.

Aduz a Consulente que a primeira proposta de extinção do TCE-CE tramitou em tempo recorde na Assembleia Legislativa do Estado. A PEC nº 02/2016 foi recebida na referido órgão de representação popular em 08 de dezembro de 2016, propondo inicialmente a fusão entre o Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Contas dos Municípios. A proposição, que segundo a Consulente teve entre seus subscritores dez deputados com processos sob análise no TCM-CE, passou a tramitar em *regime de urgência* em 15 de dezembro do mesmo ano, data na qual sofreu emendas para dispor sobre a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios, com a incorporação de parte de sua estrutura pelo Tribunal de Contas do Estado.

Todos os pedidos de retirada de urgência foram indeferidos, com o prosseguimento da tramitação urgente da PEC nº 02/16. De acordo com documentos de registro do processo legislativo, em 21 de dezembro de 2016 a referida proposta foi aprovada primeiramente pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Assembleia Legislativa, e depois pelo plenário, em dois turnos de votação – tudo no mesmo dia. Assim, a EC nº 87/2016 do Estado do Ceará, que extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios do referido Estado, foi aprovada em regime de urgência, sem que houvesse interstício mínimo entre seus dois turnos de votação, nem a instauração de qualquer processo deliberativo efetivo no âmbito da Assembleia Legislativa do Ceará.

Em face de tais vícios, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON ajuizou a ADI nº 5.638 no Supremo Tribunal Federal, alegando a inconstitucionalidade da referida emenda. A Presidente da Corte, Min. Cármen Lúcia, deferiu, em regime de plantão, medida liminar para suspender os efeitos da EC nº 87/2016, observando que:

“(...) as razões expostas na peça vestibular, fundadas na jurisprudência deste Supremo Tribunal, apresentam densa plausibilidade da tese de inconstitucionalidade do processo legislativo adotado na edição do ato impugnado, em especial no que se refere a sua tramitação em regime de urgência com a sequência de sessões sem interregno na Assembleia Legislativa e com velocidade

*incomum na tramitação e aprovação da Proposta sem espaço para debate”.*²

Apesar disso, a determinação de parcela da classe política estadual de pôr fim ao Tribunal de Contas do Município não arrefeceu. Os deputados estaduais recusaram-se a aguardar a apreciação da questão pelo STF e, em 27 de abril de 2017, passou a tramitar na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará a PEC nº 07/2017, de conteúdo idêntico à EC nº 87/2016 e subscrita pelos mesmos parlamentares – dentre os quais, recorde-se, encontram-se diversos políticos com irregularidades pendentes de exame junto ao TCM-CE.

A própria justificativa da nova proposta de emenda à Constituição revela a intenção de contornar a suspensão da EC nº 87/2016, determinada pela Suprema Corte. É o que se infere da afirmação de que *“a revogação da EC 87/2016 implicará hipótese de extinção anômala da ADI 5638, conforme o reiterado entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal”*. Ademais, tal como a proposta que a antecedeu, a PEC nº 07/2017 fundamenta em termos extremamente genéricos a necessidade de extinção do TCM-CE, que supostamente visaria à contenção de gastos públicos.

A Consulente enfatiza, ainda, que o processo legislativo estadual sequer chegou a examinar a possibilidade de a incorporação do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará pelo Tribunal de Contas do Estado vir a comprometer o controle das contas de gestores públicos municipais em curso na primeira instituição. É que, segundo afirma a Consulente, o TCM-CE tem atuação muito mais célere do que o TCE-CE, cuja morosidade foi recentemente criticada por deixar pender procedimentos fiscalizatórios por 20, 30 e até 40 anos.³

² STF, ADI 5638 MC/CE, Rel. Min. Celso Mello, Decisão da Presidência, Min. Cármen Lúcia, DJ 28/12/2016.

³ É o caso do Processo nº 00264/1978-6, que versava sobre a Prestação de Contas Anual da Fundação Educacional de Fortaleza – FUNEFOR do exercício 1977. De acordo com a Consulente, após 40 anos de tramitação, o processo foi remetido pelo TCE-CE ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado. O mesmo teria ocorrido no Processo nº 00314/1983-1, a respeito da Prestação de Contas da FUNEFOR

Diante desse quadro, a Consulente elaborou os seguintes questionamentos:

1) Considerando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF, é válida Emenda à Constituição do Estado do Ceará, que tenha origem em Proposta de Emenda Constitucional Estadual – PEC de iniciativa de parlamentares, que altere a organização dos tribunais de contas estaduais ou a extinga qualquer um deles?

2) A Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 87, de 21 de dezembro de 2016, que extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios – TCM, padece de vício de iniciativa?

3) A Proposta de Emenda à Constituição do Ceará nº 7/2017, ora em tramitação perante a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, de iniciativa de parlamentares, padece igualmente de vício de iniciativa?

4) A não observância das normas da Constituição Federal que fixam hipóteses de vício de iniciativa implica violação ao devido processo legislativo?

5) O desvio de poder ou abuso do poder de legislar leva à inconstitucionalidade de atos legislativos?

6) Há possibilidade de se declarar a inconstitucionalidade de emenda à Constituição Estadual quando incorrer em desvio de poder ou abuso do poder de legislar?

7) Quais são os principais parâmetros, passíveis de ser extraídos da Constituição Federal, para caracterizar o desvio de poder e o abuso do poder de legislar?

8) A extinção e a criação de Tribunais Estaduais de Contas dos Municípios, como meio para que os grupos dominantes no Executivo e no Legislativo controlem a

sobre o exercício de 1982. A Consulente informa ainda que o TCE-CE, levou mais de 20 anos para examinar a legalidade da concessão de aposentadoria de servidores nos Processos nº 05140/1994-1 e Processo nº 04032/1995-0.

apreciação das contas municipais, podem ser caracterizadas como hipóteses de desvio de poder de legislar?

9) A apresentação de Proposta de Emenda à Constituição do Ceará – PEC que extinga o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, subscrita por Deputados Estaduais que, na condição de ex-gestores, têm prestações de contas em tramitação no órgão com indicativo de irregularidades graves pela manifestação técnica das inspetorias de fiscalização, caracteriza desvio de finalidade legislativa?

Para responder a tais quesitos, este Parecer foi dividido em duas partes. Primeiramente, examinar-se-á, à luz da jurisprudência do STF, se o procedimento adotado pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará – seja em relação à EC nº 87/2016, seja no que concerne à PEC nº 07/2017 – padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa. Em seguida, será abordada a questão da ocorrência de desvio de finalidade na tentativa de extinção do TCM/CE, analisando-se as consequências desse eventual vício para a validade das normas que dele padecerem.

2. Vício de iniciativa: usurpação parlamentar da iniciativa reservada dos tribunais de contas

Inicialmente, cumpre examinar se a Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 87/2016 e se a Proposta de Emenda à Constituição do Ceará nº 07/2017, ambas de iniciativa parlamentar, são formalmente compatíveis com a Constituição de 1988, de acordo com parâmetros fixados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A elucidação da questão pressupõe breve incursão na orientação da nossa Suprema Corte a respeito da observância, pelos Estados-membros, das regras atinentes ao processo legislativo federal previstas pela Constituição de 1988.

O STF vem adotando o firme entendimento de que o exercício das prerrogativas de auto-organização dos Estados-membros da federação brasileira deve observar o *princípio da simetria*, concebido a partir do princípio da separação dos poderes e da interpretação do art. 25 da Constituição Federal e do art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.⁴ Conforme bem sintetizaram Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, a simetria apregoa “*a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhido pelo constituinte federal*”.⁵ Trata-se, portanto, de um princípio que constrange o desenho institucional dos Estados, a fim de preservar a estrutura de equilíbrio entre os poderes tal como delineada pelo poder constituinte nacional.⁶

Nesse sentido, a Suprema Corte entende que a reprodução compulsória, no plano estadual, das regras atinentes ao processo legislativo federal se afigura fundamental para garantir “*homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes*”.⁷ É o que ocorre, segundo a Corte, com as normas constitucionais definidoras das iniciativas legislativas, que atribuem a determinado órgão a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo sobre certa matéria, com a exclusão dos demais.

⁴ Nada obstante, o princípio da simetria teve origem anterior ao início da vigência da presente ordem constitucional. O art. 13, III, da Constituição de 1967 determinava que o poder constituinte estadual observasse as normas sobre processo legislativo positivadas na Constituição Federal.

⁵ Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, São Paulo: Saraiva, 2014, p. 819. Por sua vez, Mauro Luiz Campbell Marques afirma que o princípio da simetria “*é a criação jurisprudencial que torna o Poder Judiciário capaz de aferir quando uma norma jurídica local não observa as premissas constitucionais que estruturam a própria República Federativa do Brasil*” (“(As) Simetrias no federalismo brasileiro”. In: George Salomão Leite *et al* (Orgs.) *Ontem, os Códigos! Hoje, as Constituições!* Homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 74.

⁶ “*O princípio da simetria, segundo consolidada formulação jurisprudencial, determina que os princípios magnos e os padrões estruturantes do Estado, segundo a disciplina da Constituição Federal, sejam, tanto quanto possível, objeto de reprodução simétrica nos textos das Constituições estaduais*”. (Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 14-15). Confira-se, ainda, Manoel Jorge Silva Neto. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 235 e Denise Vargas. *Manual de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 114.

⁷ STF, ADI 4.928, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, julg. 07/10/2009.

De acordo com o STF, essas regras servem à preservação do espaço de atuação definido pela Constituição de 1988 para os diferentes órgãos estatais, salvaguardando sua independência e autonomia. Trata-se de jurisprudência pacífica, exemplificada pelos precedentes abaixo:

*“Processo legislativo: emenda de origem parlamentar, da qual decorreu aumento da despesa prevista, a projeto do Governador do Estado, em matéria reservada a iniciativa do Poder Executivo: inconstitucionalidade, visto serem de observância compulsória pelos Estados as regras básicas do processo legislativo da Constituição Federal - entre as quais as atinentes à reserva de iniciativa - dada a sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes”.*⁸

*“A CF, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno – art. 25, caput –, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. Precedentes”.*⁹

É importante destacar que, segundo a orientação do STF, a obrigatoriedade de observância das regras constitucionais federais a respeito das hipóteses de iniciativa privativa incide *mesmo quando o processo legislativo estadual trata de proposta de emenda à Constituição de Estado-membro*. Embora a regra geral em âmbito federal seja a iniciativa concorrente para a apresentação de Propostas de Emendas à Constituição (CF, art. 60, *caput*),¹⁰ a Corte entende que o exercício do poder constituinte decorrente

⁸ STF, Tribunal Pleno, ADI 805, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julg. em 17/12/1998.

⁹ STF, ADI 1.594, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, julg. em 04/06/2008. No mesmo sentido, veja-se, entre outros: STF, ADI 2.856, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julg. 10/02/2011; STF, ADI 291, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julg. em 07/04/2010; STF, ADI 3.644, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julg. em 04/03/2009; STF, ADI 2.873, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, julg. em 20/09/2007; e STF, ADI 3.167, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, julg. em 18/06/2007.

¹⁰ Deve-se recordar, a propósito, que se encontra pendente de julgamento definitivo no STF a ADI nº 5.017, que discute a existência de vício de iniciativa da EC nº 73/2013, que criou novos Tribunais Regionais Federais. A eficácia da referida emenda encontra-se suspensa em virtude de deferimento de

pelos Estados-membros se submete a restrições adicionais provenientes das regras de iniciativa previstas na Constituição de 88.

Para dar um exemplo, isso significa dizer que, como a competência para deflagrar o processo legislativo acerca do regime de servidores é privativa do Chefe do Executivo, tal determinação constitucional não pode ser contornada em âmbito estadual, através da apresentação de proposta de emenda à Constituição, de autoria parlamentar. Nesse sentido, são numerosos os precedentes do STF, como se vê abaixo:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 2/1991 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE DISPÔS SOBRE REGIME JURÍDICO DOS “SERVIDORES MILITARES. PROJETO DE INICIATIVA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. À luz do princípio da simetria, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local, por força do artigo 61, § 1º, II, f, da Constituição. 2. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 2/91 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro”.*¹¹

“Terceiro agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Emenda Constitucional 16/99 à Constituição do Estado de Pernambuco. 3. A iniciativa de ato legislativo relativo ao regime jurídico dos servidores militares estaduais é reservada ao Chefe do

medida cautelar pelo Min. Joaquim Barbosa, então Presidente do Supremo, sob o fundamento de que qualquer modificação da estrutura da Justiça depende de projeto de iniciativa do Supremo Tribunal Federal ou dos Tribunais Superiores, conforme previsto pelo art. 96, II, a e d da Constituição. Cf. STF, ADI 5017 MC, Rel. Min. Luiz Fux, Decisão da Presidência Min. Joaquim Barbosa, julg. em 17/07/2013. Naquela hipótese, todavia, a questão é muito mais controversa, pois não se trata de auto-organização de Estado-membro, mas da imposição de limites ao poder reformador da própria Carta de 88.

¹¹ STF, ADI 858, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julg. em 13/02/2008. No mesmo sentido, STF, ADI 4284, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julg. em 09/04/2015; STF, ADI 3.295, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, julg. em 30/06/2011; e STF, ADI 2.730, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, julg. em 05/05/2010.

*Poder Executivo estadual por força no art. 61, § 1º, II, f, da Constituição Federal, ainda que se trate de emenda à Constituição estadual. 4. Vício de iniciativa. Inexistência. 5. Agravo regimental a que se nega provimento”.*¹²

De acordo com a orientação do STF, essa mesma lógica se aplica à alteração de Constituição Estadual que resulte na modificação da estrutura, da organização e do funcionamento dos Tribunais de Contas instituídos em âmbito local.

Como se sabe, os casos de iniciativa legislativa privativa das Cortes de Contas não vêm expressos na Constituição Federal, mas são extraídos da análise sistemática dos dispositivos constitucionais que os disciplinam. O art. 73 da CF/88 estabelece que o Tribunal de Contas da União exercerá, no que couber, as atribuições previstas no seu art. 96, que versa sobre prerrogativas ligadas à autonomia do Poder Judiciário.¹³ Dentre essas atribuições, figura a iniciativa privativa do Judiciário para propor ao respectivo Poder Legislativo alterações sobre sua estrutura, organização e funcionamento.¹⁴ Assim, a jurisprudência remansosa do STF também reconhece que são de iniciativa privativa dos Tribunais de Contas as normas que disponham sobre sua estrutura, organização e funcionamento.

Observe-se que tal entendimento não se restringe ao Tribunal de Contas da União, sendo extensível à totalidade das cortes de contas situadas nos diferentes planos federativos. É que, não bastasse a incidência do princípio da simetria, tal como

¹² STF, ARE 657.984 AgR-terceiro, Segunda Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julg. em 17/03/2015.

¹³ Confira-se, a propósito, o teor do dispositivo: “Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96”.

¹⁴ É o que dispõe o art. 96, II, da Constituição de 1988: “Compete privativamente: (...) II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169: a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores; b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juizes que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores; d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;”.

entendido pelo STF, há no texto constitucional previsão expressa (art. 75, CF) de que as normas constitucionais disciplinadoras do TCU são aplicáveis, com as devidas adaptações, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.¹⁵

Não por outra razão, Alexandre de Moraes observou que “conforme salientado 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 que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento’”.¹⁶ Nesse sentido, apontam diversos julgados:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual nº 2.351, de 11 de maio de 2010, de Tocantins, que alterou e revogou dispositivos da Lei estadual nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins). Lei originária de proposição parlamentar. Interferência do Poder Legislativo no poder de autogoverno e na autonomia do Tribunal de Contas do Estado. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Medida cautelar deferida. Procedência da ação. 1. As cortes de contas seguem o exemplo dos tribunais judiciários no que concerne às garantias de independência, sendo também detentoras de autonomia funcional, administrativa e financeira, da quais decorre, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, conforme interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se orientado no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, das disposições que, sendo oriundas de proposição parlamentar ou mesmo de emenda parlamentar, impliquem alteração na organização, na estrutura interna ou no funcionamento dos tribunais de contas.

¹⁵ De acordo com o art. 75 da Constituição de 1988, “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”.

¹⁶ Alexandre de Moraes. *Direito Constitucional*. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 465.

DANIEL SARMENTO

PROFESSOR TITULAR DE DIREITO CONSTITUCIONAL
FACULDADE DE DIREITO | UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*Precedentes: ADI 3.223, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 2/2/15; ADI 1.994/ES, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 19/12/94. 3. A Lei nº 1.284/2010 é formalmente inconstitucional, por vício de iniciativa, pois, embora resultante de projeto de iniciativa parlamentar, dispôs sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual. 4. Ação julgada procedente”.*¹⁷

*“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ART. 70 DA LEI 9.167/80, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI MUNICIPAL 11.548/94. APLICAÇÃO, AOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE CONTAS MUNICIPAL, DA LEGISLAÇÃO ESTABELECIDADA PARA O QUADRO FUNCIONAL DA CÂMARA MUNICIPAL, INCLUSIVE NO QUE TOCA AOS “VALORES E FORMAS DE CÁLCULO DAS VANTAGENS” E ÀS “ESCALAS DE VENCIMENTOS”. ATRIBUIÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA À CORTE DE CONTAS, POR RESOLUÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AOS ARTS. 2º, 37, X, 39, § 1º, 73 E 96, II, ‘B’, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (...). 4. A norma municipal impugnada usurpa a iniciativa legislativa privativa conferida pela Constituição Federal aos tribunais de contas para tratar da fixação da remuneração de seu quadro funcional, uma vez que, observada a legislação municipal, a esse órgão caberia apenas adequar aos seus servidores o disposto em resolução da Câmara Municipal. 5. Agravo regimental a que se nega provimento”.*¹⁸

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ATRICON. LEGITIMIDADE AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 142/2011. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO ÀS PRERROGATIVAS DA AUTONOMIA E

¹⁷ STF, ADI 4.418, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 15/12/2016, negrito acrescentado.

¹⁸ STF, RE 285.302 AgR-quarto, Segunda Turma, Rel. Min. Teori Zavascki, julg. em 06/10/2015.

DANIEL SARMENTO

PROFESSOR TITULAR DE DIREITO CONSTITUCIONAL
FACULDADE DE DIREITO | UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

DO AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. 1. As Cortes de Contas do país, conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, “d”, CRFB/88. Precedentes: ADI 1.994/ES, Rel. Ministro Eros Grau, DJe 08.09.06; ADI nº 789/DF, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ 19/12/94. 2. O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente concretizado. Precedentes: ADI nº 1.381 MC/AL, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ 06.06.2003; ADI nº 1.681 MC/SC, Rel. Ministro Maurício Corrêa, DJ 21.11.1997. (...). 4. Inconstitucionalidade formal da Lei Complementar Estadual nº 142/2011, de origem parlamentar, que altera diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por dispor sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa privativa à referida Corte. 5. Deferido o pedido de medida cautelar a fim de determinar a suspensão dos efeitos da Lei Complementar Estadual nº 142, de 08 de agosto de 2011, da lavra da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade”.¹⁹

Essa iniciativa privativa dos Tribunais de Contas é prestigiada pelo Supremo Tribunal Federal inclusive quando os demais Poderes tentam usurpá-la através de emenda à Constituição Estadual. Trata-se, como visto, de posição que guarda absoluta coerência com o entendimento jurisprudencial que tem prevalecido na Corte a respeito da iniciativa reservada.

¹⁹ STF, ADI 4.643 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, julg. em 06/11/2014. No mesmo sentido, STF, ADI 4.421 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, julg. em 06/10/2010; e STF, ADI 1.994, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, julg. em 24/05/2006.

DANIEL SARMENTO

PROFESSOR TITULAR DE DIREITO CONSTITUCIONAL
FACULDADE DE DIREITO | UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Há, nesse sentido, precedente específico no qual o STF decidiu que compete aos próprios Tribunais de Contas propor a criação ou extinção dos cargos de seu quadro, sendo inconstitucional o resultado do processo legislativo deflagrado por iniciativa parlamentar, ainda que este tenha sido veiculado por emenda à Constituição estadual.²⁰ É ver-se:

“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 PARÁGRAFO 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

²⁰ Não se ignora que o STF já afirmou, nos idos dos anos 90, a possibilidade jurídica de os Estados-membros extinguirem seus Tribunais de Contas dos Municípios ou de os fundirem com o respectivo Tribunal de Contas do Estado (Cf., a propósito, STF, ADI 867, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julg. em 10/10/1994). Tal entendimento, todavia, não é incompatível com a orientação jurisprudencial que se fixou posteriormente, sobre a necessidade de que tal alteração na organização do controle das contas públicas deva necessariamente se submeter a reserva de iniciativa extraída da Constituição Federal.

DANIEL SARMENTO

PROFESSOR TITULAR DE DIREITO CONSTITUCIONAL
FACULDADE DE DIREITO | UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*Complementar n. 142/99, que promoveu alterações na Lei Complementar n. 32/93, do mesmo Estado-membro”.*²¹

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gonet Branco também observam que a referida tese foi adotada no início do julgamento da Medida Cautela na ADI nº 4.725, ainda pendente de conclusão. A referida ADI discute a criação, por emenda à Constituição do Estado de Roraima, de um Ministério Público de Contas apartado da estrutura administrativa do Tribunal de Contas Estadual. Explicam os autores:

*“Na ADI MC 4.725, julgada em 21 de março de 2012, o STF entendeu imprópria a emenda à Constituição do Estado de Roraima, instituidora de um Ministério Público de contas autônomo e independente, além de desvinculado da estrutura administrativa do Tribunal de Contas estadual. O STF recordou que os Estados estão obrigados a seguir o padrão federal de organização do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público que junto a ele atua. Nesse sentido, o Ministério Público de contas tem estatura constitucional, mas não dispõe de autonomia administrativa. Além disso, reafirmou-se a jurisprudência da Corte que aborrece à utilização de emenda constitucional nos Estados para burlar regra constitucional de reserva de iniciativa. Isso teria ocorrido na espécie, já que a iniciativa de leis que tratam da organização e da estrutura interna dos Tribunais de Contas, inclusive do Ministério Público especial que lhe integra a organização, é reservada ao próprio Tribunal de Contas”.*²²

Na ocasião, o relator do feito, Min. Joaquim Barbosa, afirmou a inconstitucionalidade da norma impugnada, recordando a *“orientação do STF no sentido de que a iniciativa de leis que tratassem da organização e estrutura internas do tribunal de contas — assim como do Ministério Público especial — seria daquele órgão”*, e destacando que o STF *“teria precedentes no sentido de repudiar a utilização*

²¹ STF, ADI 1.994, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, julg. em 24/05/2006.

²² Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit. p. 819.

DANIEL SARMENTO

PROFESSOR TITULAR DE DIREITO CONSTITUCIONAL
FACULDADE DE DIREITO | UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

de emendas constitucionais como forma de burlar a regra constitucional da iniciativa reservada".²³

Cumprе salientar que a atribuição de iniciativa reservada aos Tribunais de Contas nessa hipótese não configura mera formalidade. A medida traduz, na realidade, a legítima preocupação em preservar a autonomia das Cortes de Contas e em proteger o desempenho de suas relevantíssimas funções, diante do risco de interferências indevidas do sistema político sobre o seu exercício.²⁴

A iniciativa reservada, portanto, é um mecanismo de preservação da independência dos Tribunais de Contas, que se afigura essencial para que estes possam bem desempenhar a sua função constitucional, de máxima relevância na ordem jurídica brasileira,²⁵ já que o firme exercício desse *munus* pode gerar tensão e desagrado nos grupos políticos hegemônicos nos poderes Executivo ou Legislativo.²⁶ Em outras palavras, a exigência de que a iniciativa de tais modificações parta dos próprios Tribunais de Contas é uma escolha de desenho institucional voltada a impedir que interesses políticos subalternos, atingidos pela fiscalização de contas, tenham como embaraçar o funcionamento da instituição de controle, por meio do processo legislativo.

Essa preocupação foi externada, com propriedade, pelo Min. Dias Toffoli no julgamento da ADI nº 4.418:

²³ STF, Informativo STF nº 659. Brasília, 19 a 23 de março de 2012.

²⁴ Conforme explica Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “*A ratio da reserva tem sido ou a proteção da independência de determinado poder, como ocorre com a iniciativa em favor do Judiciário, que, aliás, procede da inspiração que em Montesquieu sugeria a atribuição do veto ao Executivo, ou a redução das despesas públicas*”. (Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 147).

²⁵ Sobre a relevância das funções constitucionais das Cortes de Contas, confira-se, e.g., Carlos Ayres Britto. “O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas”. *Revista Diálogo Jurídico*. ano I, n. 9, dez. 2001.

²⁶ Marçal Justen Filho. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014, p. 120.

*“Ressalta-se que a iniciativa reservada ao Tribunal de Contas para os projetos de lei sobre elaboração, alteração ou revogação de leis que disponham sobre sua organização e seu funcionamento está intimamente relacionada à necessidade de se garantir independência institucional a tais Cortes, para que elas possam exercer corretamente suas funções precípua, sem embaraços por parte dos Poderes Executivo e Legislativo”.*²⁷

Ora, se o ordenamento jurídico reserva às próprias Cortes de Contas a iniciativa para alterar minúcias de sua organização e de sua estrutura, com mais razão também lhes atribui a prerrogativa para deflagrar mudanças de maior extensão e gravidade, como é sua extinção ou fusão com outro tribunal. É o que postula a técnica de interpretação lógico-sistemática das normas constitucionais, pela qual o intérprete busca identificar *“as conexões internas que enlaçam as instituições e as normas jurídicas”*.²⁸

Conforme lição clássica de Carlos Maximiliano, a descoberta da razão íntima e decisiva de um dispositivo permite transportar-lhe os efeitos a casos não previstos, através do referido método de interpretação.²⁹ Essa é a lógica subjacente ao brocardo *“In eo quod plus est semper inest et minus”*, comumente traduzido como *“quem pode o mais, pode o menos”*. Analisada por outro ângulo, essa expressão também encerra um argumento *“a minori ad majus”*: *“se vedado o menos, conclui-se que o será também o mais”*, vale dizer, *“a condição imposta ao caso de menor importância prevalece para o de maior valor e da mesma natureza”*.³⁰ Assim é que, se aos Poderes Executivo e Legislativo estaduais é vedado propor a extinção de cargos de seus Tribunais de Contas, por razões ainda mais robustas eles não podem provocar a deliberação acerca da extinção ou fusão de tais instituições.

²⁷ STF, ADI 4.418/TO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, julg. 15/12/2016.

²⁸ Luís Roberto Barroso. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 135.

²⁹ Carlos Maximiliano. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 245.

³⁰ Carlos Maximiliano. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. *Op. cit.*, p. 245.

De tudo isso, verifica-se que, à luz da jurisprudência do STF, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará não poderia deflagrar o processo legislativo para promover a extinção do TCM-CE, o que caracteriza inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. Tampouco poderia propor emenda à constituição dedicada a reorganizar toda a estrutura do TCE-CE, a fim de incorporar as atribuições, os servidores e os processos do Tribunal de Contas dos Municípios.

Dessa forma, de acordo com a orientação jurisprudencial consolidada do STF, tanto a EC nº 87/2016 quanto a PEC nº 07/2017 do Estado do Ceará padecem de vício de inconstitucionalidade formal.

3. Desvio do poder de legislar e razoabilidade: extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará por razões incompatíveis com o interesse público

A ideia de desvio de poder tem como pressuposto a submissão de todos os atos estatais ao princípio da juridicidade. Sabe-se que, em um Estado de Direito, os diferentes órgãos do Estado sujeitam-se aos postulados da limitação do poder e da supremacia da Constituição e da lei.³¹ Isso significa que suas condutas estarão sempre condicionadas pela imperatividade das normas jurídicas, até mesmo quando exerçam prerrogativas que lhes facultem agir com ampla liberdade de conformação.³² Mesmo searas da atividade estatal que, por sua natureza eminentemente política, pressuponham

³¹ Conforme explica Agustin Gordillo, “*todos os órgãos do Estado, todas as manifestações possíveis de sua atividade, inclusive as que outrora puderam considerar como supremas, estão hoje submetidas a uma nova ordem jurídica superior*” (*Princípios Gerais do Direito Público*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977, p. 64). Muito antes, Afonso Rodrigues Queiró já sustentava que, no Estado de Direito, todas as funções do Estado “*se devem realizar na forma do Direito e as normas do Direito são o quadro da atividade do próprio Estado*” (*Reflexões sobre a Teoria do Desvio do Poder em Direito Administrativo*. Coimbra: Coimbra Editora Limitada, 1940, p. 9).

³² Caio Tácito. “Teoria e prática do desvio de poder”. *Revista de Direito Administrativo*. n. 117, jul./set. 1974, p. 1.

elevada margem de discricionariedade – como a função legislativa –, não operam à margem da legalidade constitucional.

Com efeito, todas as atividades estatais devem se dirigir à prossecução de fins públicos, revestidos de legitimidade. Daí porque todo exercício de poderes estatais tem de se orientar para o atingimento das finalidades públicas para as quais eles foram instituídos.³³ O desvio de finalidade vai ocorrer justamente quando uma competência atribuída por lei ou pela Constituição é utilizada para alcançar propósito diverso daquele delimitado pelo ordenamento jurídico ou por ele admitido.³⁴

O desvio de finalidade ou desvio de poder surgiu no Direito Administrativo, sendo construção da jurisprudência do Conselho de Estado Francês (*détournement de pouvoir*).³⁵ A doutrina entende que são duas as hipóteses básicas em que a mácula de um ato administrativo, por desvio de poder, pode ser constatada: quando há persecução de fim diverso daquele estatuído, explícita ou implicitamente, pela norma da qual ele retira seu fundamento, ou quando o ato busca atingir fim estranho ao interesse público, como é o caso da perseguição de inimigos ou adversários políticos, ou do favorecimento

³³ Na lição de André de Laubadère, “*Há desvio de poder quando uma autoridade administrativa pratica um ato de sua competência, mas em vista de fim diverso daquele para o qual o ato poderia legalmente ser cumprido*”. (*Traité Elementaire de Droit Administratif*. 5ª ed. LGDF, n. 894, 1970, p. 502, tradução livre). Ainda no direito comparado, S. A. Smith afirmar que “*poderes discricionários devem ser exercidos para os propósitos pelos quais foram concedidos... Em regra, a discricionariedade deve ser exercida apenas pela autoridade para a qual ela foi conferida... Ela deve agir de boa-fé, atentar para todos os aspectos relevantes e ignorar aqueles que sejam irrelevantes, não deve buscar a promoção de finalidades alheios à letra ou ao espírito da legislação que lhe conferiu poderes para agir, e não deve agir de maneira arbitrária ou caprichosa*” (*Judicial Review of Administrative Action*. 1ª ed., 1959, p. 61 e 172).

³⁴ É essa, inclusive, a definição adotada na Lei de Ação Popular, Lei nº 4.717/65, em seu art.2º, Parágrafo único, alínea “e”: “*o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência*”.

³⁵ A orientação jurisprudencial que resultou na fixação da noção de “*détournement de pouvoir*” remonta ao caso *Lesbats*, decidido pelo Conselho de Estado Francês em fevereiro de 1864 e confirmado em junho de 1865. Ele dizia respeito a proibição criada pelo Prefeito de Fontainebleu para que uma empresa adentrasse e estacionasse carros defronte a uma estação ferroviária, a partir de uma lei que conferia à autoridade municipal poderes para regular o estacionamento de ônibus no local. O *Conseil d'État* anulou o ato, constatando que este visava a conferir privilégio a empresa concorrente. Entendeu-se, na ocasião, que a lei não concedia esse poder, nem permitia discriminações injustificadas entre transportadoras de passageiros. Conferir, a propósito, Jéan Rivero. *Droit administratif*. 2. Ed. Dalloz, 1962.

DANIEL SARMENTO

PROFESSOR TITULAR DE DIREITO CONSTITUCIONAL
FACULDADE DE DIREITO | UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

da autoridade ou de seus apaniguados.³⁶ Essa ideia foi exprimida com propriedade por Caio Tácito, em obra clássica sobre o abuso de poder:

*“A regra de competência não é um cheque em branco concedido ao administrador. A administração serve, necessariamente, a interesses públicos caracterizados. Não é lícito à autoridade valer-se de suas atribuições para satisfazer a interesses pessoais, sectários ou político-partidários, ou mesmo a outro interesse público estranho à sua competência. A norma de direito atende a fins específicos que estão expressos ou implícitos em seu enunciado”.*³⁷

Da mesma forma que a persecução de finalidades públicas é dever que se estende a todos os ramos da atividade estatal, as máculas decorrentes da violação desse dever não se restringem aos atos administrativos. Também os atos legislativos podem apresentar vício decorrente de desvio de finalidade,³⁸ do qual decorre a sua inconstitucionalidade.

Entre nós, a preocupação com a validade da edição de leis que se mostrassem arbitrárias e desarrazoadas, caracterizando desvio de poder legislativo, consta no estudo pioneiro de San Tiago Dantas, que extraiu a censura a tais manifestações do legislador da cláusula do devido processo legal (*due process of law*). É ver-se:

³⁶ Conforme lição de Hely Lopes Meirelles, “O desvio de finalidade ou de poder é, assim, a violação ideológica da lei, ou, por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal. Tais desvios ocorrem, p. ex., quando a autoridade pública decreta uma desapropriação alegando utilidade pública mas visando, na realidade, satisfazer interesse pessoal próprio ou favorecer algum particular com a subsequente transferência do bem expropriado; ou quando outorga uma permissão sem interesse coletivo; quando classifica um concorrente por favoritismo, sem atender aos fins objetivados pela licitação; ou, ainda, quando adquire tipo de veículo com características incompatíveis com a natureza do serviço a que se destinava”. (*Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 186).

³⁷ Caio Tácito. *O abuso do poder administrativo no Brasil*. 1959, p. 28.

³⁸ A aplicação da noção de excesso de poder na seara legislativa foi sustentada de maneira pioneira por Santi Romano. Cf. “Osservazioni Preliminari per una Teoria sul Limite della Funzione Legislativa nel Diritto Italiano”. *Archivio dell’Diritto Pubblico*. 1902, p. 199.

DANIEL SARMENTO

PROFESSOR TITULAR DE DIREITO CONSTITUCIONAL
FACULDADE DE DIREITO | UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

“(...) não basta a expedição de um ato legislativo formalmente perfeito para preencher o requisito do due process of law. Se assim fosse, a cláusula seria inoperante como limite ao arbítrio legislativo, pois o requisito constitucional estaria atendido com a simples existência formal da lei. Seria o mesmo que o legislador constituinte dizer ao legislativo ordinário:

‘You shall not do the wrong, unless you choose to do’ (COOLEY, op. cit., pág. 503).³⁹

Conforme bem alertou Miguel Reale, há erro grave no raciocínio segundo o qual *“a lei pode tudo, até mesmo converter o vermelho em verde”*.⁴⁰ Embora saiba-se que a liberdade de escolha conferida ao legislador, no exercício de suas prerrogativas, vai muito além da discricionariedade concedida ao administrador, verifica-se que essa liberdade não é desprovida de limites jurídicos, em ordenamentos em que se reconheça a força normativa da Constituição. Em outras palavras, o sistema jurídico não confere ao Poder Legislativo absoluta liberdade para adotar, ao seu talante, qualquer espécie de medida.⁴¹

Assim é que o uso malicioso dos *“poderes inerentes ao ‘processo legislativo’ para atingir objetivos que não se coadunam com a ordem constitucional”* também configura espécie de abuso de poder. Essa posição foi defendida, entre outros, por Celso Antônio Bandeira de Mello:

“O desvio de poder não é invalidade específica dos atos administrativos. Por ser, como visto, a utilização de uma competência fora da finalidade em vista da qual foi instituída, também pode irromper em leis expedidas com burla aos fins que constitucionalmente deveriam prover. Assim, e.g., configuraria desvio de poder a extinção legislativa de cargos públicos decidida com o fito

³⁹ San Tiago Dantas. *Problemas de Direito Positivo: estudos e pareceres*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed Forense, 2004, p. 30.

⁴⁰ Miguel Reale. “Abuso do Poder de Legislar”. *Revista de Direito Público*. n. 39-40, a. VII, 1975, p. 76.

⁴¹ Carlos Ari Sundfeld. “Inconstitucionalidade por desvio de poder legislativo”. *Revista dos Tribunais*. a. 2, n. 8, jul./set. 1994, p. 138.

DANIEL SARMENTO

PROFESSOR TITULAR DE DIREITO CONSTITUCIONAL
FACULDADE DE DIREITO | UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

de frustrar decisão judicial que neles reintegrara os anteriores ocupantes. Uma vez que existe no Brasil o controle da constitucionalidade das leis, por via direta ou incidenter tantum, seria cabível fulminar-lhe o efeito malicioso. (...).

*Vê-se, pois, que o desvio de poder é vício que pode afetar comportamento oriundo das funções típicas de quaisquer dos Poderes, já que, no Estado de Direito, as competências públicas não são 'propriedade' dos seus titulares, mas simples situações objetivas ativas, compostas em vista da satisfação dos fins previstos nas normas superiores que lhes presidem a instituição. O descompasso teleológico entre as finalidades da regra de competência – qualquer que seja ela – e as finalidades do comportamento expedido a título de cumpri-la, macula a conduta do agente, viciando-a com desvio de poder”.*⁴²

No Brasil, as hipóteses de desvio de poder legislativo vêm sendo enquadradas, no âmbito do controle da constitucionalidade, como afrontas ao *princípio da razoabilidade*. Tome-se, por exemplo, o julgamento da ADI nº 1.158-8 e da Medida Cautelar na ADI nº 1.063, nos quais o STF afastou os efeitos de leis ao fundamento de abuso da função legislativa, asseverando:

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

⁴² Celso Antônio Bandeira de Mello. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 77. No mesmo sentido, Carlos Ari Sundfeld já observou que “O legislador nunca é totalmente livre, ainda quando a Constituição nada tenha disposto sobre o assunto a ser regulado. Donde assistir-lhe competência para regular, não há liberdade para fazê-lo. E a competência é, por natureza, um poder dirigido a finalidades estranhas ao agente, a ser destarte exercido ‘quando e com as modalidades requeridas pelos correspondentes interesses públicos que deverão ser tutelados’, na precisa lição de Paulo Biscaretti di Ruffia. O ato estatal só se legitima quando voltado ao proveito coletivo. O interesse público é o único motor possível dos agentes públicos, e do legislador entre eles. Daí a Constituição brasileira de 1824 haver dito, em seu art. 179, §2º: ‘Nenhuma lei será estabelecida sem utilidade pública’” (“Inconstitucionalidade por desvio de poder legislativo”. *Revista dos Tribunais*. a. 2, n. 8, jul./set. 1994, p. 138).

DANIEL SARMENTO

PROFESSOR TITULAR DE DIREITO CONSTITUCIONAL
FACULDADE DE DIREITO | UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*material, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos de conteúdo arbitrário ou irrazoável”.*⁴³

*“SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW E FUNÇÃO LEGISLATIVA: A cláusula do devido processo legal - objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição - deve ser entendida, na abrangência de sua noção conceitual, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, sobretudo, em sua dimensão material, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos de conteúdo arbitrário. A essência do substantive due process of law reside na necessidade de proteger os direitos e as liberdades das pessoas contra qualquer modalidade de legislação que se revele opressiva ou destituída do necessário coeficiente de razoabilidade. Isso significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, que este não dispõe da competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal. O magistério doutrinário de CAIO TÁCITO. Observância, pelas normas legais impugnadas, da cláusula constitucional do substantive due process of law”.*⁴⁴

Nessa linha, no julgamento da Medida Cautelar ADI nº 2.667, o STF enfatizou que a ausência de razoabilidade dos atos legislativos frequentemente configura desvio no próprio poder de legislar. Confira-se, a propósito, fragmento de ementa da lavra do Min. Celso de Mello:

“TODOS OS ATOS EMANADOS DO PODER PÚBLICO ESTÃO NECESSARIAMENTE SUJEITOS, PARA EFEITO DE SUA VALIDADE MATERIAL, À INDECLINÁVEL OBSERVÂNCIA DE PADRÕES MÍNIMOS DE RAZOABILIDADE. - As normas legais devem observar, no processo de sua formulação, critérios de

⁴³ STF, ADI 1.158, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, julg. em 20.08.2014.

⁴⁴ STF, ADI 1.063 MC, Rel. Min. Celso de Mello, julg. em 18/05/1994.

razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do 'substantive due process of law'. Lei Distrital que, no caso, não observa padrões mínimos de razoabilidade. A EXIGÊNCIA DE RAZOABILIDADE QUALIFICA-SE COMO PARÂMETRO DE AFERIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ATOS ESTATAIS. - A exigência de razoabilidade - que visa a inibir e a neutralizar eventuais abusos do Poder Público, notadamente no desempenho de suas funções normativas - atua, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais. APLICABILIDADE DA TEORIA DO DESVIO DE PODER AO PLANO DAS ATIVIDADES NORMATIVAS DO ESTADO. - A teoria do desvio de poder, quando aplicada ao plano das atividades legislativas, permite que se contenham eventuais excessos decorrentes do exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à instauração de situações normativas que comprometam e afetem os fins que regem a prática da função de legislar".⁴⁵

O mesmo raciocínio pode ser identificado em recente decisão proferida pelo Min. Alexandre de Moraes que, nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 446, suspendeu a eficácia de atos normativos que concediam e majoravam benefícios previdenciários a deputados e ex-deputados estaduais. O Ministro considerou que o favorecimento irrazoável dos deputados configuraria indício de abuso de poder legislativo. Confira-se:

“Quanto ao caso em exame, o quadro fático narrado pelo requerente, e inferido do teor das normas impugnadas, dá conta da existência de fundo de previdência, que, embora já extinto, concede benefícios pecuniários financiados preponderantemente por receitas públicas em

⁴⁵ STF, ADI 2.667 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso Mello, julg. em 19/06/2002.

DANIEL SARMENTO

PROFESSOR TITULAR DE DIREITO CONSTITUCIONAL
FACULDADE DE DIREITO | UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

benefício de pessoas titulares de cargos públicos temporários, o que traduz situação de constitucionalidade questionável, a amparar, neste momento processual, o juízo de presença do fumus boni iuris necessário à concessão da medida cautelar postulada.

Além disso, a sucessão de normas que revigoram o conteúdo da disciplina já extinta do referido FAP, em benefício dos membros de legislaturas subsequentes, enseja sérios questionamentos quanto à idoneidade, propósito e higidez constitucional dessas medidas.

A flexibilidade quanto aos critérios de concessão da pensão parlamentar, no tocante aos interregnos de carência e ao universo de beneficiários atendidos, indica que a legislação impugnada pode ter favorecido, de forma desproporcional e em prejuízo do erário, aqueles que eram os próprios agentes públicos editores desses atos, a sugerir a ocorrência de abuso do poder legislativo e violação ao princípio republicano (art. 1º, CF), ao devido processo legislativo (art. 2º, caput, c/c art. 5º, caput e inciso LIV)”.⁴⁶

Como se sabe, o princípio da razoabilidade tem origem remota na cláusula 39 da Magna Carta inglesa, que prescreve o respeito à *Law of the Land*. Posteriormente, ele se desenvolveu na jurisprudência constitucional norte-americana, a partir do final do século XIX, com base na interpretação da cláusula constitucional do *due process of law*, ao qual se atribuiu dimensão material ou substantiva.⁴⁷ No Brasil, o princípio também vem sendo amplamente reconhecido pela doutrina e jurisprudência, normalmente associado à ideia de devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV, CF).⁴⁸

Há, na doutrina, quem trate como princípios fungíveis a razoabilidade e a proporcionalidade – esta decomposta nos subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Nada obstante, um esforço importante vem sendo

⁴⁶ STF, ADPF 446, Decisão Monocrática, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julg. em 06/04/2017.

⁴⁷ Cf. Laurence H. Tribe. *American Constitutional Law*. 2ª ed. Minneola: The Foundation Press, 1988, p. 553-586.

⁴⁸ Veja-se, a propósito, Carlos Roberto Siqueira Castro. *O Devido Processo Legal e os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

feito para atribuir um significado próprio à razoabilidade,⁴⁹ que é comumente associada a ideias ligadas ao equilíbrio, à moderação, ao senso comum, à justiça e ao interesse público.

Diz-se que é razoável aquilo que “*seja conforme à razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia; o que não seja arbitrário e caprichoso; o que corresponda ao senso comum, aos valores vigentes em dado momento ou lugar*”.⁵⁰ Há, todavia, que se adotar certa cautela no manejo de princípio tão fluido, para evitar arbitrariedades e decisionismos judiciais, incompatíveis com a democracia e com a segurança jurídica.

Pois bem. Uma noção relevante, incorporada ao senso-comum jurídico brasileiro, é a de que as inovações legislativas – particularmente as inovações legislativas que alterem significativamente estruturas de órgãos estatais em pleno funcionamento – devem ser responsáveis e visar à promoção do interesse público. Em deferência à população que se beneficia das atividades estatais, as alterações significativas no *design institucional* do Estado não podem ser implementadas ao sabor de caprichos, revanchismos ou de meros interesses particulares.

No caso subjacente à presente Consulta, diversos elementos, como a forma e o aqodamento na condução do processo legislativo, os agentes políticos que o deflagraram, o contexto de tensão política subjacente às iniciativas da Assembleia Legislativa do Ceará, e a fragilidade dos motivos invocados para justificar mudança tão grave, caracterizam “*feixes de indícios convergentes*”,⁵¹ a apontar que as proposições referentes à extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará incorreram em desvio de poder legislativo, afrontando o princípio constitucional da razoabilidade.

⁴⁹ Cf., e.g., Humberto Ávila. *Teoria dos Princípios*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 152-181; Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento. *Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho*. 2ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2014. *Op. cit.*, 485-493.

⁵⁰ Nas palavras de Luís Roberto Barroso. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. *Op. cit.*, p. 224.

⁵¹ A expressão é de Celso Antônio Bandeira de Mello. “O desvio de poder”. *Op. cit.*, p. 12.

DANIEL SARMENTO

PROFESSOR TITULAR DE DIREITO CONSTITUCIONAL
FACULDADE DE DIREITO | UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Primeiramente, há o fato de ser o TCM-CE uma Corte de Contas reconhecidamente eficiente. Sua alta taxa de produtividade e funcionamento por mais de seis décadas fazem com que contrarie o senso comum, a moderação e a noção de equilíbrio a abrupta opção legislativa de extinguir seu funcionamento, particularmente quando essa decisão se ampara em fundamentação tão vaga e deficiente como a que foi invocada. Recorde-se que, conforme relatado pela Consulente, a atuação do TCM-CE passará a ser desempenhada pelo TCE, Corte que coleciona episódios de grande morosidade no desempenho de suas funções. Em dois deles, as providências que aguardaram respectivamente trinta e quarenta anos para serem adotadas consistiram no simples declínio da competência para o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará.⁵² Apresenta-se, portanto, despida de razoabilidade essa medida, que tende inclusive a comprometer gravemente a eficiência da atividade fiscalizatória exercida sobre os municípios cearenses.

Em segundo lugar, mostra-se desarrazoada a modificação na estrutura da fiscalização de contas no Estado do Ceará, como aparente forma de promoção de “vingança” política, além de interferência no controle realizado no âmbito das contas municipais. E são várias as razões que indicam que foi esse o caso da aprovação da EC nº 87/2016 e da apresentação da PEC nº 07/2017. É que os fatos narrados pela Consulente sugerem comportamento divorciado do interesse público na proposição da extinção do TCM-CE, já que ambas as PECs foram subscritas por deputados estaduais que aguardam pronunciamento da Corte a respeito da regularidade de suas contas, na qualidade de ex-gestores municipais.

⁵² A Consulente informa que o TCE-CE levou mais de 20 anos para examinar a legalidade da concessão de aposentadoria de servidores nos Processos nº 05140/1994-1 e Processo nº 04032/1995-0. Recorde-se que, conforme relatou a Consulente, no Processo nº 00264/1978-6, que versava sobre a Prestação de Contas Anual da Fundação Educacional de Fortaleza – FUNEFOR do exercício 1977, o processo foi remetido pelo TCE-CE ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado após 40 anos de tramitação. O mesmo ocorreu no Processo nº 00314/1983-1, a respeito da Prestação de Contas da FUNEFOR sobre o exercício de 1982.

Não bastasse, sabe-se que o estopim para a propositura de ambas as propostas de emenda à Constituição foram episódios em que Conselheiros ou agentes políticos ligados a Conselheiros contrariaram preferências do grupo de maior ascendência política no Estado do Ceará, a respeito da eleição para a presidência da Assembleia Legislativa e do próprio TCM-CE. Menos de um mês após a derrota de candidato apoiado pelo referido grupo à presidência da Corte de Contas dos Municípios, a EC nº 87/2016 foi aprovada.

Como visto, a razoabilidade é princípio extraído da Constituição de 1988, vinculando, assim, todos os atos normativos, inclusive em âmbito estadual. Assim, tanto a EC 87/2016 à Constituição do Estado do Ceará, como a apresentação subsequente da PEC nº 07/2017, de conteúdo idêntico, padecem de vício de inconstitucionalidade material, pela inobservância do referido princípio.

4. Conclusões

Diante do que foi exposto, passa-se a responder sinteticamente aos quesitos formulados pelo Consulente:

1) Considerando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF, é válida Emenda à Constituição do Estado do Ceará, que tenha origem em Proposta de Emenda Constitucional Estadual – PEC de iniciativa de parlamentares, que altere a organização dos tribunais de contas estaduais ou a extinga qualquer um deles?

Não. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito do princípio da simetria, particularmente no que diz respeito à observância pelo legislador estadual das normas que disciplinam o processo legislativo federal, entende que as hipóteses de

iniciativa privativa contidas na Constituição de 1988 aplicam-se aos Estados-membros. De acordo com o STF, o respeito à reserva de iniciativa imposta no plano federal é compulsório mesmo em casos de emenda à Constituição estadual.

Por outro lado, de acordo com o entendimento de nossa Suprema Corte, compete aos próprios Tribunais de Contas propor ao respectivo Poder Legislativo alterações sobre sua organização e funcionamento. Tal orientação objetiva, em última análise, à preservação da autonomia e independência das funções de fiscalização exercidas pelas Cortes de Contas. Segundo o STF, essa restrição se impõe inclusive às emendas às Constituições estaduais.

Assim, se é exigido que modificações pontuais na estrutura dos Tribunais de Contas sejam propostas por tais instituições, como forma de proteger as relevantes funções que elas desempenham, ainda por mais razões tal critério deve ser aplicado à extinção de uma Corte de Contas.

Conclui-se, portanto, que, à luz de jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, há inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, em emenda à Constituição estadual apresentada por parlamentares, que pretenda extinguir Tribunal de Contas, ou determinar a incorporação de uma Corte de Contas pela outra.

2) A Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 87, de 21 de dezembro de 2016, que extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios – TCM, padece de vício de iniciativa?

Sim, de acordo com o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, conforme explicitado no item 1.

3) A Proposta de Emenda à Constituição do Ceará nº. 7/2017, ora em tramitação perante a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, de iniciativa de parlamentares, padece igualmente de vício de iniciativa?

Sim, de acordo com o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, conforme explicitado no item 1.

4) A não observância das normas da Constituição Federal que fixam hipóteses de vício de iniciativa implica violação ao devido processo legislativo?

Sim. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que o vício de iniciativa configura violação ao devido processo legislativo e, portanto, hipótese de inconstitucionalidade formal dos atos normativos.

5) O desvio de poder ou abuso do poder de legislar leva à inconstitucionalidade de atos legislativos?

Sim. Em um Estado de Direito, todos os Poderes estatais sujeitam-se à Constituição e à observância do interesse público. Apesar de as decisões do Poder Legislativo disporem de ampla margem de conformação política, o uso de suas prerrogativas para atingir finalidades que não se coadunam com a ordem constitucional e com o interesse público configura espécie de abuso de poder.

Na ordem jurídica brasileira, o desvio de poder legislativo vem sendo enquadrado como violação ao *princípio da razoabilidade*, que enseja a inconstitucionalidade dos atos normativos contaminados por esse vício.

6) Há a possibilidade de se declarar a inconstitucionalidade de emenda à Constituição Estadual quando incorrer em desvio de poder ou abuso do poder de legislar?

Sim. Conforme indicado no item anterior, o desvio de poder legislativo vem sendo concebido como manifestação peculiar de violação ao princípio da razoabilidade, que tem sede do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. Tal princípio constitucional vincula plenamente o poder normativo estatal, em todas as suas manifestações, inclusive naquelas situadas em âmbito estadual, como é o caso das emendas às constituições dos Estados-membros da federação brasileira.

7) Quais são os principais parâmetros, passíveis de ser extraídos da Constituição Federal, para caracterizar o desvio de poder e o abuso do poder de legislar?

O abuso do poder de legislar tem como principal característica a utilização do processo legislativo para atingir, mesmo que de modo escamoteado, objetivos incompatíveis com a ordem constitucional brasileira e o interesse público. A edição de leis arbitrárias, voltadas ao favorecimento de interesses particulares, indica a distorção inconstitucional da prerrogativa de legislar. Outro critério é o acionamento da engrenagem legislativa por mero capricho ou revanchismo do legislador, o que indica a falta de razoabilidade da norma dela resultante. A afronta ao desvio de poder legislativo normalmente é captada através de um “feixe convergente de indícios”, como se dá no caso subjacente a esta Consulta.

8) A extinção e a criação de Tribunais Estaduais de Contas dos Municípios, como meio para que os grupos dominantes no Executivo e no Legislativo controlem a apreciação das contas municipais, podem ser caracterizadas como hipóteses de desvio de poder de legislar?

Sim. A extinção e a criação de Tribunais de Contas são matérias que devem ter por justificativa primordial o interesse público, voltando-se à promoção da eficiência no desempenho das nobres funções constitucionais destas instituições. A utilização de

prerrogativas e procedimentos inerentes ao Poder Legislativo para fazer prevalecer objetivos ilegítimos, de interferência sobre a fiscalização de contas em âmbito local ou de revanche política, mostra-se abusiva, ofendendo, ainda, o princípio constitucional da razoabilidade.

9) A apresentação de Proposta de Emenda à Constituição do Ceará - PEC que extinga o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, subscrita por Deputados Estaduais que, na condição de ex-gestores, têm prestações de contas em tramitação no órgão com indicativo de irregularidades graves pela manifestação técnica das inspetorias de fiscalização, caracteriza desvio de finalidade legislativa?

Sim. A subscrição de proposta de emenda à Constituição que interfere sobre atividade de Corte de Contas por deputados estaduais que aguardam pronunciamento da mesma a respeito da regularidade de suas gestões em âmbito municipal é forte indício de que a medida se volta ao atendimento de interesses privados não republicanos desses mesmos agentes e não ao interesse público. Ora, configura abuso do poder de legislar a modificação da estrutura fiscalizatória do Estado para interferir sobre o controle de contas dos municípios, de modo a favorecer aos interesses particulares dos próprios legisladores.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 12 de junho de 2017.


DANIEL SARMENTO

Professor Titular de Direito Constitucional da UERJ
Mestre e Doutor em Direito Público pela UERJ
Pós-doutor na Yale Law School

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	DELIBERAÇÃO DA COMISSÃO
Descrição:	DELIBERAÇÃO DA COMISSÃO EM TEMPO PARA O VOTO EM SEPARADO DA DEP. FERNANDA PESSOA		
Autor:	99325 - DEPUTADA DRA SILVANA OLIVEIRA DE SOUSA		
Usuário assinator:	99325 - DEPUTADA DRA SILVANA OLIVEIRA DE SOUSA		
Data da criação:	20/07/2017 15:43:54	Data da assinatura:	20/07/2017 15:45:09



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

DELIBERAÇÃO DA COMISSÃO
20/07/2017

COMISSÕES TÉCNICAS	CÓDIGO:	FQ-COTEC-012-04
CONCLUSÃO DA COMISSÃO	DATA EMISSÃO:	27/04/2012
	DATA REVISÃO:	10/08/2016
	ITEM NORMA:	7.2

29ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA Data 19 / 07 / 2017.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO - CCJR

CONCLUSÃO: EM FACE DO § 5º DO ART. 85 DO REGIMENTO INTERNO, A COMISSÃO DELIBEROU CONTRÁRIO AO VOTO, E QUE O MESMO NÃO CONSTITUIRÁ PARECER DA COMISSÃO.

DEPUTADA DRA SILVANA OLIVEIRA DE SOUSA

PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO EM EXERCÍCIO

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	DESPACHO
Descrição:	DELIBERAÇÃO DE APROVAÇÃO EM PRIMEIRO TURNO		
Autor:	99005 - FRANCISCO EUGÊNIO DE CASTRO CRUZ		
Usuário assinator:	99735 - DEPUTADO AUDIC MOTA		
Data da criação:	20/07/2017 18:42:09	Data da assinatura:	25/07/2017 08:06:43



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

PLENÁRIO

DESPACHO
25/07/2017

APROVADO EM VOTAÇÃO NO PRIMEIRO TURNO NA 7ª (SÉTIMA) SESSÃO EXTRAORDINÁRIA ESPECIAL DA TERCEIRA SESSÃO LEGISLATIVA DA VIGÉSIMA NONA LEGISLATURA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, EM 20.07.17.

DEPUTADO AUDIC MOTA

1º SECRETÁRIO

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	DESPACHO
Descrição:	DELIBERAÇÃO DE APROVAÇÃO EM SEGUNDO TURNO		
Autor:	99005 - FRANCISCO EUGÊNIO DE CASTRO CRUZ		
Usuário assinator:	99735 - DEPUTADO AUDIC MOTA		
Data da criação:	08/08/2017 17:02:32	Data da assinatura:	10/08/2017 12:07:43



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

PLENÁRIO

DESPACHO
10/08/2017

APROVADO EM VOTAÇÃO NO SEGUNDO TURNO NA 8ª (OITAVA) SESSÃO EXTRAORDINÁRIA ESPECIAL DA TERCEIRA SESSÃO LEGISLATIVA DA VIGÉSIMA NONA LEGISLATURA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, EM 08.08.17.

DEPUTADO AUDIC MOTA

1º SECRETÁRIO

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	MEMORANDO
Descrição:	DESIGNAR RELATOR		
Autor:	99325 - DEPUTADA DRA SILVANA OLIVEIRA DE SOUSA		
Usuário assinator:	99325 - DEPUTADA DRA SILVANA OLIVEIRA DE SOUSA		
Data da criação:	16/08/2017 15:49:10	Data da assinatura:	16/08/2017 15:49:21



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

MEMORANDO
16/08/2017

COMISSÕES TÉCNICAS	CÓDIGO:	FQ-COTEC-021-04
MEMORANDO DE DESIGNAÇÃO DE RELATORIA	DATA EMISSÃO:	27/04/2012
	DATA REVISÃO:	11/03/2016
	ITEM NORMA:	7.2

(CCJR)

A Sua Excelência o Senhor

Deputado Osmar Baquit

Assunto: Designação para relatoria

Senhor Deputado,

Conforme prevê o art. 65, inciso IV, da Resolução nº 389, de 11 de dezembro de 1996 (Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará), designamos Vossa Excelência para relatoria de:

Proposição	Emenda(s) (especificar a numeração)	Regime de Urgência	Estudo Técnico
-------------------	---	---------------------------	-----------------------

SIM

Solicitamos observar os prazos estabelecidos no art. 82, do Regimento Interno, conforme abaixo:

Art. 82. O Relator terá, para apresentação de seu parecer escrito, os seguintes prazos:

I - 10 (dez) dias, nas matérias em regime de tramitação ordinária;

II - 5 (cinco) dias, nas matérias em regime de prioridades;

III - 2 (dois) dias, nas matérias em regime de urgência.

Solicitamos que a proposição seja devolvida à Comissão, tão logo seja emitido o parecer de Vossa Excelência.

Atenciosamente,



DEPUTADA DRA SILVANA OLIVEIRA DE SOUSA

PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO EM EXERCÍCIO

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	PARECER
Descrição:	PEC 07/2017		
Autor:	99071 - DEPUTADO OSMAR BAQUIT		
Usuário assinator:	99071 - DEPUTADO OSMAR BAQUIT		
Data da criação:	16/08/2017 16:06:20	Data da assinatura:	16/08/2017 16:06:41



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

GABINETE DO DEPUTADO OSMAR BAQUIT

PARECER
16/08/2017

Em virtude de nenhuma alteração no texto original sou de parecer favorável a presente proposição, conforme redação final em anexa.

DEPUTADO OSMAR BAQUIT

DEPUTADO (A)



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

**REDAÇÃO FINAL DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº
07/17**

**EXTINGUE O TRIBUNAL DE CONTAS DOS
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ.**

A MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, nos termos do inciso I, do art. 59, da Constituição Estadual, promulga a seguinte Emenda Constitucional:

Art. 1º Fica extinto o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, a partir da publicação da presente Emenda Constitucional.

Art. 2º Ficam extintos os cargos de Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios e os seus integrantes são postos em disponibilidade, a partir da publicação da presente Emenda Constitucional, com direito à percepção integral de suas remunerações, incluídos os subsídios, direitos e vantagens pecuniárias, garantidos os reajustes nas mesmas datas e proporção dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Art. 3º Todos os servidores efetivos ou a eles equiparados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará ficam incorporados e aproveitados no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, imediatamente a partir da publicação da presente Emenda Constitucional.

§ 1º Dentro do prazo de 90 (noventa) dias úteis, a contar da publicação da presente Emenda Constitucional, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará encaminhará ao Poder Legislativo Projetos de Leis que disponham acerca dos seguintes temas:

I - novo plano de cargos, carreiras e remuneração de seus servidores;

II - nova estrutura de cargos em comissão, funções de confiança e demais funções comissionadas.

§ 2º Será instituída comissão para elaboração do novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos servidores, composta por servidores oriundos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, de forma paritária, que apresentará o resultado do trabalho ao Presidente do Tribunal.

§ 3º Até a data da publicação da lei a que se refere o § 1º, inciso II, do presente artigo, ficam aproveitados no Tribunal de Contas do Estado do Ceará os ocupantes de cargos em comissão e eventuais funções do extinto Tribunal de Contas dos Municípios, além de mantidas as funções de confiança.

§ 4º Os servidores inativos e pensionistas do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará deverão integrar o quadro de inativos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, na forma da Lei Complementar nº 12, de 23 de junho de 1999 e alterações posteriores.

§ 5º Enquanto não entrarem em vigor as leis a que se referem os incisos I e II do § 1º deste artigo, aplica-se a legislação vigente ao quadro de pessoal de cada uma das Cortes de Contas.

§ 6º O Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, no prazo de até 20 (vinte) dias úteis após a publicação desta Emenda Constitucional, deverá publicar ato com a discriminação da lotação dos servidores oriundos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará nos quadros e órgãos internos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

Art. 4º Os Procuradores de Contas e os Auditores que atuam perante os Tribunais de Contas dos Municípios do Estado do Ceará ficam aproveitados perante o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a partir da publicação da presente Emenda Constitucional.

Art. 5º Considerando o disposto nos arts. 1º e 4º desta Emenda Constitucional, o art. 72 da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 72. Os Auditores, em número de 6 (seis), serão nomeados pelo Governador do Estado, dentre cidadãos que preencham as qualificações exigidas para o cargo de Conselheiro, mediante concurso de provas e títulos, promovido pelo Tribunal de Contas, observada a ordem de classificação”. (NR)

Art. 6º Dentro do prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação da presente Emenda Constitucional, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará encaminhará ao Poder Legislativo, Projeto de Lei que disponha sobre sua nova Lei Orgânica.

Parágrafo único. Até que seja publicada a nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, os processos de julgamento de contas observarão os regimentos internos e as leis orgânicas atualmente em vigor, aplicando-se os do Tribunal de Contas dos Municípios às contas municipais e os do Tribunal de Contas do Estado às contas estaduais.

Art. 7º Todo o acervo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará passa a integrar o patrimônio do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Art. 8º Os saldos e dotações orçamentárias do Tribunal de Contas dos Municípios, existentes à data da promulgação desta Emenda, passam a compor as respectivas rubricas do orçamento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ficando a cargo deste o cumprimento das obrigações financeiras assumidas.

Parágrafo único. Observado o disposto no art. 24, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, e na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará disporá da soma dos limites de despesa total de pessoal fixada para ambas as Cortes de Contas, os quais devem ser considerados, prioritariamente, para o cômputo integral das despesas com pessoal de membros, auditores, procuradores de contas e dos servidores ocupantes de cargos efetivos que tenham ingressado nos respectivos quadros permanentes de pessoal na forma do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Art. 9º Fica suprimida a expressão “ou Tribunal de Contas dos Municípios” no texto do art. 11 da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 10. Fica substituída a expressão “Tribunal de Contas dos Municípios” por “Tribunal de Contas do Estado do Ceará” no texto do §4º do art. 35, do § 10 do art. 37, do § 1º do art. 40, do § 1º do art. 41, do *caput* do art. 42, dos §§ 1º D, 1º E, 1º H e 2º, além do inciso II, do §3º, e os §§ 4º e 5º do artigo 42, do *caput* e §§ 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º do art. 78.

Art. 11. Fica suprimida a expressão “e dos Municípios” no texto da alínea “a)”, do inciso III, e inciso IV, do art. 49, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 12. Fica substituída a expressão “aos Tribunais de Contas” por “ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará” no texto do inciso V, do art. 60, §§ 14 e 15, do art. 154, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 13. Fica substituída a expressão “dos Tribunais de Contas” por “do Tribunal de Contas do Estado do Ceará” do inciso II, do § 1º, do art. 60, do § 1º, do art. 64, do § 15 do art. 154, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 14. Fica substituída a expressão “os Tribunais de Contas” por “o Tribunal de Contas do Estado do Ceará” do § 14 do art. 154 da Constituição do Estado do Ceará.



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

Art. 15. Fica suprimida a expressão “do Tribunal de Contas dos Municípios ou de alguns de seus órgãos” no texto da alínea “b)”, do inciso VII, do art. 108, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 16. Fica suprimida a expressão “e ao Tribunal de Contas dos Municípios” no texto do inciso II, do art. 151, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 17. Fica substituída a expressão “os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios” por “o Tribunal de Contas do Estado do Ceará” dos arts. 162-A, 162-B e 162-C, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 18. A subseção III, da Seção VI, do Capítulo I, do Título V, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação: **Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária do Município.**

Art. 19. Ficam revogados os arts. 79 e 81 da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 20. O inciso XIII do art. 88, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.88. Compete privativamente ao Governador do Estado:

...

XIII – nomear os membros do Tribunal de Contas, observadas as disposições do art. 71, § 2º desta Constituição;” (NR)

Art. 21. O Tribunal de Contas do Estado do Ceará adotará as providências necessárias à assunção das novas atividades imediatamente após a publicação da presente Emenda.

Art. 22. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

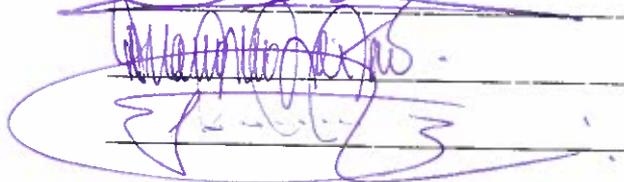
Art. 23. Fica revogada a Emenda Constitucional nº 87, de 21 de dezembro de 2016.

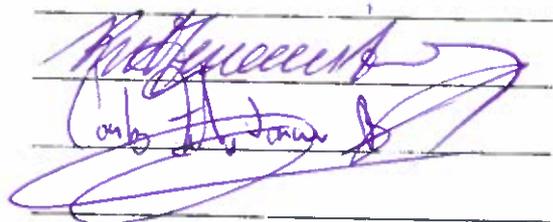
Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, em Fortaleza, 16 de agosto de

2017.

 PRESIDENTE

 RELATOR





Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	DELIBERAÇÃO DA COMISSÃO
Descrição:	CONCLUSÃO DA COMISSÃO		
Autor:	99325 - DEPUTADA DRA SILVANA OLIVEIRA DE SOUSA		
Usuário assinator:	99325 - DEPUTADA DRA SILVANA OLIVEIRA DE SOUSA		
Data da criação:	16/08/2017 16:46:44	Data da assinatura:	16/08/2017 16:47:01



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

DELIBERAÇÃO DA COMISSÃO
16/08/2017

COMISSÕES TÉCNICAS	CÓDIGO:	FQ-COTEC-012-04
CONCLUSÃO DA COMISSÃO	DATA EMISSÃO:	27/04/2012
	DATA REVISÃO:	10/08/2016
	ITEM NORMA:	7.2

30ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA Data 16/08/2017

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

CONCLUSÃO: APROVADO O PARECER DO RELATOR

DEPUTADA DRA SILVANA OLIVEIRA DE SOUSA

PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO EM EXERCÍCIO



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 92, DE 16 DE AGOSTO DE 2017

**EXTINGUE O TRIBUNAL DE CONTAS DOS
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ.**

A MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, nos termos do inciso I, do art. 59, da Constituição Estadual, promulga a seguinte Emenda Constitucional:

Art. 1º Fica extinto o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, a partir da publicação da presente Emenda Constitucional.

Art. 2º Ficam extintos os cargos de Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios e os seus integrantes são postos em disponibilidade, a partir da publicação da presente Emenda Constitucional, com direito à percepção integral de suas remunerações, incluídos os subsídios, direitos e vantagens pecuniárias, garantidos os reajustes nas mesmas datas e proporção dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Art. 3º Todos os servidores efetivos ou a eles equiparados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará ficam incorporados e aproveitados no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, imediatamente a partir da publicação da presente Emenda Constitucional.

§ 1º Dentro do prazo de 90 (noventa) dias úteis, a contar da publicação da presente Emenda Constitucional, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará encaminhará ao Poder Legislativo Projetos de Leis que disponham acerca dos seguintes temas:

I - novo plano de cargos, carreiras e remuneração de seus servidores;

II - nova estrutura de cargos em comissão, funções de confiança e demais funções comissionadas.

§ 2º Será instituída comissão para elaboração do novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos servidores, composta por servidores oriundos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, de forma paritária, que apresentará o resultado do trabalho ao Presidente do Tribunal.

§ 3º Até a data da publicação da lei a que se refere o § 1º, inciso II, do presente artigo, ficam aproveitados no Tribunal de Contas do Estado do Ceará os ocupantes de cargos em comissão e eventuais funções do extinto Tribunal de Contas dos Municípios, além de mantidas as funções de confiança.

§ 4º Os servidores inativos e pensionistas do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará deverão integrar o quadro de inativos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, na forma da Lei Complementar nº 12, de 23 de junho de 1999 e alterações posteriores.

§ 5º Enquanto não entrarem em vigor as leis a que se referem os incisos I e II do § 1º deste artigo, aplica-se a legislação vigente ao quadro de pessoal de cada uma das Cortes de Contas.

§ 6º O Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, no prazo de até 20 (vinte) dias úteis após a publicação desta Emenda Constitucional, deverá publicar ato com a discriminação da lotação dos servidores oriundos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará nos quadros e órgãos internos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

Art. 4º Os Procuradores de Contas e os Auditores que atuam perante os Tribunais de Contas dos Municípios do Estado do Ceará ficam aproveitados perante o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a partir da publicação da presente Emenda Constitucional.

Art. 5º Considerando o disposto nos arts. 1º e 4º desta Emenda Constitucional, o art. 72 da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 72. Os Auditores, em número de 6 (seis), serão nomeados pelo Governador do Estado, dentre cidadãos que preencham as qualificações exigidas para o cargo de Conselheiro, mediante concurso de provas e títulos, promovido pelo Tribunal de Contas, observada a ordem de classificação”. (NR)

Art. 6º Dentro do prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação da presente Emenda Constitucional, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará encaminhará ao Poder Legislativo, Projeto de Lei que disponha sobre sua nova Lei Orgânica.

Parágrafo único. Até que seja publicada a nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, os processos de julgamento de contas observarão os regimentos internos e as leis orgânicas atualmente em vigor, aplicando-se os do Tribunal de Contas dos Municípios às contas municipais e os do Tribunal de Contas do Estado às contas estaduais.

Art. 7º Todo o acervo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará passa a integrar o patrimônio do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Art. 8º Os saldos e dotações orçamentárias do Tribunal de Contas dos Municípios, existentes à data da promulgação desta Emenda, passam a compor as respectivas rubricas do orçamento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ficando a cargo deste o cumprimento das obrigações financeiras assumidas.

Parágrafo único. Observado o disposto no art. 24, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, e na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará disporá da soma dos limites de despesa total de pessoal fixada para ambas as Cortes de Contas, os quais devem ser considerados, prioritariamente, para o cômputo integral das despesas com pessoal de membros, auditores, procuradores de contas e dos servidores ocupantes de cargos efetivos que tenham ingressado nos respectivos quadros permanentes de pessoal na forma do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Art. 9º Fica suprimida a expressão “ou Tribunal de Contas dos Municípios” no texto do art. 11 da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 10. Fica substituída a expressão “Tribunal de Contas dos Municípios” por “Tribunal de Contas do Estado do Ceará” no texto do §4º do art. 35, do § 10 do art. 37, do § 1º do art. 40, do § 1º do art. 41, do *caput* do art. 42, dos §§ 1º D, 1º E, 1º H e 2º, além do inciso II, do §3º, e os §§ 4º e 5º do art. 42, do *caput* e §§ 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º do art. 78.

Art. 11. Fica suprimida a expressão “e dos Municípios” no texto da alínea “a)”, do inciso III, e inciso IV, do art. 49, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 12. Fica substituída a expressão “aos Tribunais de Contas” por “ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará” no texto do inciso V, do art. 60, §§ 14 e 15, do art. 154, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 13. Fica substituída a expressão “dos Tribunais de Contas” por “do Tribunal de Contas do Estado do Ceará” do inciso II, do § 1º, do art. 60, do § 1º, do art. 64, do § 15 do art. 154, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 14. Fica substituída a expressão “os Tribunais de Contas” por “o Tribunal de Contas do Estado do Ceará” do § 14 do art. 154 da Constituição do Estado do Ceará.



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

Art. 15. Fica suprimida a expressão “do Tribunal de Contas dos Municípios ou de alguns de seus órgãos” no texto da alínea “b)”, do inciso VII, do art. 108, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 16. Fica suprimida a expressão “e ao Tribunal de Contas dos Municípios” no texto do inciso II, do art. 151, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 17. Fica substituída a expressão “os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios” por “o Tribunal de Contas do Estado do Ceará” dos arts. 162-A, 162-B e 162-C, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 18. A subseção III, da Seção VI, do Capítulo I, do Título V, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação: **Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária do Município.**

Art. 19. Ficam revogados os arts. 79 e 81 da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 20. O inciso XIII do art. 88, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.88. Compete privativamente ao Governador do Estado:

...

XIII – nomear os membros do Tribunal de Contas, observadas as disposições do art. 71, § 2º desta Constituição;” (NR)

Art. 21. O Tribunal de Contas do Estado do Ceará adotará as providências necessárias à assunção das novas atividades imediatamente após a publicação da presente Emenda.

Art. 22. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 23. Fica revogada a Emenda Constitucional nº 87, de 21 de dezembro de 2016.

PAÇO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza,
16 de agosto de 2017.

	DEP. JOSÉ ALBUQUERQUE
	PRESIDENTE
	DEP. TIN GOMES
	1.º VICE-PRESIDENTE
	DEP. MANOEL DUCA
	2.º VICE-PRESIDENTE
	DEP. AUDIC MOTA
	1.º SECRETÁRIO
	DEP. JOÃO JAIME
	2.º SECRETÁRIO
	DEP. JULINHO
	3.º SECRETÁRIO
	DEP. AUGUSTA BRITO
	4.º SECRETÁRIA

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 92, DE 16 DE AGOSTO DE 2017.

EXTINGUE O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ.

A MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, nos termos do inciso I, do art. 59, da Constituição Estadual, promulga a seguinte Emenda Constitucional:

Art. 1º Fica extinto o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, a partir da publicação da presente Emenda Constitucional.

Art. 2º Ficam extintos os cargos de Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios e os seus integrantes são postos em disponibilidade, a partir da publicação da presente Emenda Constitucional, com direito à percepção integral de suas remunerações, incluídos os subsídios, direitos e vantagens pecuniárias, garantidos os reajustes nas mesmas datas e proporção dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Art. 3º Todos os servidores efetivos ou a eles equiparados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará ficam incorporados e aproveitados no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, imediatamente a partir da publicação da presente Emenda Constitucional.

§ 1º Dentro do prazo de 90 (noventa) dias úteis, a contar da publicação da presente Emenda Constitucional, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará encaminhará ao Poder Legislativo Projetos de Leis que disponham acerca dos seguintes temas:

I - novo plano de cargos, carreiras e remuneração de seus servidores;

II - nova estrutura de cargos em comissão, funções de confiança e demais funções comissionadas.

§ 2º Será instituída comissão para elaboração do novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos servidores, composta por servidores oriundos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, de forma paritária, que apresentará o resultado do trabalho ao Presidente do Tribunal.

§ 3º Até a data da publicação da lei a que se refere o § 1º, inciso II, do presente artigo, ficam aproveitados no Tribunal de Contas do Estado do Ceará os ocupantes de cargos em comissão e eventuais funções do extinto Tribunal de Contas dos Municípios, além de mantidas as funções de confiança.

§ 4º Os servidores inativos e pensionistas do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará deverão integrar o quadro de inativos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, na forma da Lei Complementar nº 12, de 23 de junho de 1999 e alterações posteriores.

§ 5º Enquanto não entrarem em vigor as leis a que se referem os incisos I e II do § 1º deste artigo, aplica-se a legislação vigente ao quadro de pessoal de cada uma das Cortes de Contas.

§ 6º O Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, no prazo de até 20 (vinte) dias úteis após a publicação desta Emenda Constitucional, deverá publicar ato com a discriminação da lotação dos servidores oriundos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará nos quadros e órgãos internos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Art. 4º Os Procuradores de Contas e os Auditores que atuam perante os Tribunais de Contas dos Municípios do Estado do Ceará ficam aproveitados perante o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a partir da publicação da presente Emenda Constitucional.

Art. 5º Considerando o disposto nos arts. 1º e 4º desta Emenda Constitucional, o art. 72 da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 72. Os Auditores, em número de 6 (seis), serão nomeados pelo Governador do Estado, dentre cidadãos que preencham as qualificações exigidas para o cargo de Conselheiro, mediante concurso de provas e títulos, promovido pelo Tribunal de Contas, observada a ordem de classificação”. (NR)

Art. 6º Dentro do prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação da presente Emenda Constitucional, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará encaminhará ao Poder Legislativo, Projeto de Lei que disponha sobre sua nova Lei Orgânica.

Parágrafo único. Até que seja publicada a nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, os processos de julgamento de contas observarão os regimentos internos e as leis orgânicas atualmente em vigor, aplicando-se os do Tribunal de Contas dos Municípios às contas municipais e os do Tribunal de Contas do Estado às contas estaduais.

Art. 7º Todo o acervo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará passa a integrar o patrimônio do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Art. 8º Os saldos e dotações orçamentárias do Tribunal de Contas dos Municípios, existentes à data da promulgação desta Emenda, passam a compor as respectivas rubricas do orçamento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ficando a cargo deste o cumprimento das obrigações financeiras assumidas.

Parágrafo único. Observado o disposto no art. 24, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, e na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará disporá da soma dos limites de despesa total de pessoal fixada para ambas as Cortes de Contas, os quais devem ser considerados, prioritariamente, para o cômputo integral das despesas com pessoal de membros, auditores, procuradores de contas e dos servidores ocupantes de cargos efetivos que tenham ingressado nos respectivos quadros permanentes de pessoal na forma do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Art. 9º Fica suprimida a expressão “ou Tribunal de Contas dos Municípios” no texto do art. 11 da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 10. Fica substituída a expressão “Tribunal de Contas dos Municípios” por “Tribunal de Contas do Estado do Ceará” no texto do §4º do art. 35, do § 10 do art. 37, do § 1º do art. 40, do § 1º do art. 41, do caput do art. 42, dos §§ 1º D, 1º E, 1º H e 2º, além do inciso II, do §3º, e os §§ 4º e 5º do art. 42, do caput e §§ 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º do art. 78.

Art. 11. Fica suprimida a expressão “e dos Municípios” no texto da alínea “a)”, do inciso III, e inciso IV, do art. 49, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 12. Fica substituída a expressão “aos Tribunais de Contas” por “ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará” no texto do inciso V, do art. 60, §§ 14 e 15, do art. 154, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 13. Fica substituída a expressão “dos Tribunais de Contas” por “do Tribunal de Contas do Estado do Ceará” do inciso II, do § 1º, do art. 60, do § 1º, do art. 64, do § 15 do art. 154, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 14. Fica substituída a expressão “os Tribunais de Contas” por “o Tribunal de Contas do Estado do Ceará” do § 14 do art. 154 da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 15. Fica suprimida a expressão “do Tribunal de Contas dos Municípios ou de alguns de seus órgãos” no texto da alínea “b)”, do inciso VII, do art. 108, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 16. Fica suprimida a expressão “e ao Tribunal de Contas dos Municípios” no texto do inciso II, do art. 151, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 17. Fica substituída a expressão “os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios” por “o Tribunal de Contas do Estado do Ceará” dos arts. 162-A, 162-B e 162-C, da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 18. A subseção III, da Seção VI, do Capítulo I, do Título V, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação: Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária do Município.

Art. 19. Ficam revogados os arts. 79 e 81 da Constituição do Estado do Ceará.

Art. 20. O inciso XIII do art. 88, da Constituição do Estado do Ceará, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.88. Compete privativamente ao Governador do Estado:

...

XIII – nomear os membros do Tribunal de Contas, observadas as disposições do art. 71, § 2º desta Constituição;” (NR)

Art. 21. O Tribunal de Contas do Estado do Ceará adotará as providências necessárias à assunção das novas atividades imediatamente após a publicação da presente Emenda.



Art. 22. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 23. Fica revogada a Emenda Constitucional nº 87, de 21 de dezembro de 2016.

PAÇO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 16 de agosto de 2017.

Dep. José Albuquerque
PRESIDENTE
Dep. Tin Gomes
1.º VICE-PRESIDENTE
Dep. Manoel Duca
2.º VICE-PRESIDENTE
Dep. Audic Mota
1.º SECRETÁRIO
Dep. João Jaime
2.º SECRETÁRIO
Dep. Julinho
3.º SECRETÁRIO
Dep. Augusta Brito
4.º SECRETÁRIA

*** **

EXTRATO DE CONTRATO Nº 37/2017

CONTRATANTE: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, CNPJ/MF nº 06.750.525/0001-20, com sede e foro nesta Capital na Avenida Desembargador Moreira nº 2807, Dionísio Torres. CONTRATADA: Empresa ZÊNITE INFORMAÇÃO E CONSULTORIA S/A, com CNPJ/MF nº 86.781.069/0001-15, situada na Avenida Sete de Setembro, nº. 4698, 3º andar – Batel – Curitiba/Paraná. OBJETO: Contratação da empresa ZÊNITE INFORMAÇÃO E CONSULTORIA S/A, inscrita no CNPJ sob o nº 86.781.069/0001-15, objetivando o fornecimento dos seguintes produtos e serviços: a) ATÉ 12 (DOZE) ORIENTAÇÕES POR ESCRITO EM LICITAÇÕES E CONTRATOS POR 12 MESES; b) 01 (UM) ACESSO À REVISTA ZÊNITE ILC DIGITAL - INFORMATIVOS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS; c) 01 (UM) ACESSO AO ZÊNITE FÁCIL. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL: TERMO JUSTIFICATIVO DE INEXIGIBILIDADE N.º 32/2017-IL, e Processo n.º 04909/2017, tudo em conformidade com a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1.993 e suas alterações, que ficam fazendo parte deste contrato, independente de transcrição. FORO: Cidade de Fortaleza, Capital do Estado do Ceará. VIGÊNCIA: De 14 de agosto de 2017 a 13 de agosto de 2018. VALOR GLOBAL: R\$ 12.786,00 (doze mil, setecentos e oitenta e seis reais). DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: 01100002011225002179015000033903900000200 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica. DATA DA ASSINATURA: 14 de agosto de 2017. SIGNATÁRIOS: SÁVIA MARIA DE QUEIROZ MAGALHÃES DIRETORA GERAL, pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e a Sra. Hilda Victoria Deryns Carrasco Chiaretto, pela empresa ZÊNITE INFORMAÇÃO E CONSULTORIA S/A. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 17 de agosto de 2017.

Sávia Maria de Queiroz Magalhães
DIRETORA GERAL

*** **

EXTRATO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 28/2017 - IL

PROCESSO Nº04634/2017. OBJETO: contratação do instrutor ERNESTO AUGUSTO MOTTA ANTUNES, a fim de ministrar o Curso "MARKETING POLÍTICO NAS REDES SOCIAIS". JUSTIFICATIVA: Tendo em vista as políticas norteadoras do Poder Legislativo, a Divisão de Treinamento vinculada ao Departamento de Recursos Humanos tem como uma de suas finalidades sensibilizar seus servidores para a importância do marketing político nas redes sociais partindo do pressuposto da criação de um relacionamento mais próximo entre o candidato e seu eleitorado. É essa a ideia das redes sociais, criar um canal rápido, fácil e barato para que o candidato possa dialogar com os eleitores e vice-versa. É essa última parte que faz toda a diferença nas campanhas de marketing eleitoral nas redes sociais; o retorno do candidato para os eleitores. VALOR: R\$ 1.000,00 (um mil reais). DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: - 01100002011285001739915000033903600000200 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL: O Presente Termo Justificativo de Inexigibilidade de Licitação tem como fundamento o caput do art. 25 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, com consolidação determinada pelo art. 3º da Lei 8.883, de 06 de julho de 1994, atualizado pela Lei 9648/98. CONTRATADO: ERNESTO AUGUSTO MOTTA ANTUNES. DECLARAÇÃO DE INEXIGIBILIDADE: A escolha do instrutor ERNESTO AUGUSTO MOTTA ANTUNES deve-se ao seu notório saber e experiência na área de abrangência dos temas do curso ora solicitado, conforme se depreende do seu currículo profissional do Sistema

Lattes. Vale ressaltar que o referido instrutor tem Pós Graduação em Consultoria Organizacional na UFC e especialização em Gestão da Qualidade na Gestão Pública – ENAP 1999 e graduação em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR(1989). RATIFICAÇÃO: Considerando o Termo Justificativo de Inexigibilidade de Licitação, emitido pela ilustrada Comissão de Licitação e Controle de Contas desta Casa Legislativa, bem como considerando o amparo legal dos fatos alegados no referido Termo, RATIFICO a presente INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, para a contratação do instrutor ERNESTO AUGUSTO MOTTA ANTUNES a fim de ministrar o Curso "MARKETING POLÍTICO NAS REDES SOCIAIS", nos termos do artigo 26, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. DATA ASSINATURA: 18/08/2017. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 18 de agosto de 2017.

Sávia Maria de Queiroz Magalhães
DIRETORA GERAL

*** **

RESULTADO FINAL DE PREGÃO PRESENCIAL REFERÊNCIA PP Nº 04/2017

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, por intermédio de seu Pregoeiro e Equipe de Apoio, nos termos do art. 2º do Ato Deliberativo Nº 593, de 23 de fevereiro de 2005, comunica o resultado final do Pregão Presencial nº 04/2017, cujo objeto é a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO DE IMPERMEABILIZAÇÃO DAS LAJES E JUNTAS DAS FACHADAS NO PLENÁRIO 13 DE MAIO, CONFORME TERMO DE REFERÊNCIA E DEMAIS EXIGÊNCIAS DO EDITAL. Pelo critério do menor preço, foi vencedora do LOTE ÚNICO, a empresa ALVES FREITAS CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA EPP, com valor de R\$ 53.000,00 (cinquenta e três mil reais). ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 18 de agosto de 2017.

João Tomaz Martins de Queiroz
PREGOEIRO

*** **

RESULTADO FINAL DE PREGÃO PRESENCIAL REFERÊNCIA PP Nº 05/2017

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, por intermédio de seu Pregoeiro e Equipe de Apoio, nos termos do art. 2º do Ato Deliberativo Nº 593, de 23 de fevereiro de 2005, comunica o resultado final do Pregão Presencial nº 05/2017, cujo objeto é a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO, INSTALAÇÃO E MONTAGEM DE MÓVEIS DESTINADOS AOS NOVOS GABINETES E À COORDENADORIA DE CERIMONIAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, EM CONFORMIDADE COM AS DEMAIS EXIGÊNCIAS CONTIDAS NO TERMO DE REFERÊNCIA E NO EDITAL. Pelo critério do menor preço, foi vencedora do LOTE I e II, a empresa STAGE OFFICE COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA - ME, com valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), respectivamente. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza. 18 de agosto de 2017.

João Tomaz Martins de Queiroz
PREGOEIRO

*** **

CORRIGENDA AO EXTRATO DE CONTRATO Nº 35/2017

No Extrato do Contrato nº 35/2017, celebrado entre esta Assembleia e a empresa BVQI DO BRASIL SOCIEDADE CERTIFICADORA LTDA, processo nº 02047/2017, publicado no Diário Oficial de 17/08/2017. ONDE SE LÊ: VALOR: R\$ 8.000,04. LÊIA - SE: VALOR: R\$ 11.500,00 (onze mil e quinhentos reais). ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 18 de agosto de 2017.

Sávia Maria de Queiroz Magalhães
DIRETORA GERAL

*** **

CORRIGENDA AO EXTRATO DE CONTRATO Nº 36/2017

No Extrato do Contrato nº 36/2017, celebrado entre esta Assembleia e a Fundação Patriolino Ribeiro, processo nº 04792/2017, publicado no Diário Oficial de 11/08/2017. ONDE SE LÊ: Sr. MIGUEL DIAS DE SOUZA FILHO. LÊIA-SE: MIGUEL DIAS DE SOUZA. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 18 de agosto de 2017.

Sávia Maria de Queiroz Magalhães
DIRETORA GERAL

*** **

