

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.082 BAHIA

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. CRISTIANO ZANIN</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FERNANDO LUIS COELHO ANTUNES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: NATALI NUNES DA SILVA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SIDNEY SÁ DAS NEVES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MINISTROS E CONSELHEIROS SUBSTITUTOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL-AUDICON</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOAO MARCOS FONSECA DE MELO</b>

### VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Bem examinados os autos, entendo que o caso é de procedência desta ação direta de inconstitucionalidade.

De início, reconheço a legitimidade ativa da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON, com fundamento no art. 103, IX, da Constituição Federal e no art. 2º, IX, da Lei n. 9.868/1999. A Associação autora tem caráter nacional, estando preenchido o requisito da pertinência temática entre as finalidades da Associação e o objeto de impugnação nesta ação direta, que diz respeito às prerrogativas institucionais dos Tribunais de Contas. No mesmo sentido, reconhecendo a legitimidade da Atricon para a propositura de ação de controle concentrado de constitucionalidade, cito precedentes: ADI 6.557/MT, da minha relatoria, DJe 22/8/2024; ADI 6.967/RN, Rel. Min. Nunes Marques, DJe 22/9/2023; ADI 6.986/RN, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 3/12/2021; ADI 4.396, Rel. Min. Cármem Lúcia, DJe 10/12/2019.

Como afirmei no relatório, o mérito da controvérsia diz respeito à alegada inconstitucionalidade formal e material de lei proposta por parlamentar, que vedou a aplicação de multas e excluiu a responsabilidade pessoal de gestores públicos nos casos que menciona.

## ADI 7082 / BA

Assim, ao estabelecer tais restrições ao poder sancionador do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA, a lei impugnada não só teria usurpado a sua prerrogativa exclusiva para deflagração do processo legislativo, nos termos dos arts. 73 e 96, II, **d**, da Constituição Federal, como também teria afrontado, por simetria, a sua competência constitucional no exercício de controle externo previsto no art. 71, VIII, da Constituição da República.

Penso que a solução da controvérsia passa pelo confronto da legislação questionada com matérias que constantemente são objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal: (i) o exercício do poder sancionador das Cortes de Contas como matéria inserta no rol de competências privativas mencionadas no art. 96, II, **d**, da Constituição Federal, para fins de reconhecimento da sua prerrogativa para instaurar os processos legislativos; e (ii) a limitação da atividade de controle externo exercida por esses Tribunais.

De início destaco que, apesar de o objeto da lide versar sobre as competências e prerrogativas de órgão de controle externo local, aqui se aplicam, em sua inteireza, as disposições previstas nos arts. 70 e seguintes da Constituição Federal, por expressa aplicação do princípio da simetria imposto pelo art. 75. Nesse sentido, reporto-me à ADI 4.725 MC/DF, Relator Ministro Edson Fachin e Redator para o acórdão Ministro Alexandre de Moraes (DJe 13/10/2022):

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PREVISÃO PLENA DE AUTONOMIA FUNCIONAL E DAS GARANTIAS DE LIBERDADE E IMPARCIALIDADE À TODOS OS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS. INCONSTITUCIONALIDADE DA EXTENSÃO DAS AUTONOMIAS ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA PREVISTAS NOS §§ 2º A

## ADI 7082 / BA

6º DO ARTIGO 127 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA 29/2011 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA E LEI ESTADUAL 840/2012. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. 1. O modelo federal de organização aplicável ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério Público oficiante é de observância obrigatória no âmbito das ordens jurídicas locais, por imposição dos arts. 25 e 75 da Constituição Federal. Precedentes. 2. Em termos estruturais, conforme pacificado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI 789, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 19/12/1994), o Ministério Público de Contas integra o Tribunal de Contas perante o qual atua. Precedentes. 3. O art. 130 da Constituição Federal não estendeu as autonomias administrativa, financeira e orçamentária do Ministério Público Comum ao Ministério Público de Contas. 4. Medida cautelar deferida, com efeitos *ex tunc*, para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados.

Posto isso, relembro que, ao apreciar a ADI 6.557/MT, concluí que, quanto à autonomia dos Tribunais de Contas, o Supremo Tribunal Federal:

conferindo interpretação sistemática e teleológica aos arts. 73, 75 e 96, II, da Constituição da República, reconhece, como decorrência necessária das prerrogativas de independência e autonomia asseguradas às Cortes de Contas pela Lei Maior do país, a reserva da iniciativa para deflagração do processo legislativo que tenha por objeto alterar a sua organização ou o seu funcionamento. Estende-se, pois, aos Tribunais de Contas, a competência privativa, assegurada ao Poder Judiciário, para iniciar o processo legislativo relativamente às matérias previstas no art. 96, II, da Constituição da República (ADI 6.986/RN, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, DJe 3/12/2021). (ADI 6557, da minha relatoria, DJe 22/8/2024).

## ADI 7082 / BA

Essa conclusão já havia sido alcançada no julgamento da ADI 4.418/TO, da relatoria do Ministro Dias Toffoli, Pleno, DJe 20/3/2017, cuja ementa é a seguinte:

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, **das 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.** 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

## ADI 7082 / BA

procedente (grifei).

Mais recentemente, o Ministro Luís Roberto Barroso afirmou que o "[...] poder sancionador inerente ao controle externo da Administração Pública", enquanto função constitucional do Tribunal de Contas, representa uma expressão concreta de suas "[...] prerrogativas de independência e autonomia". Entre essas prerrogativas, destaca-se a "[...] iniciativa privativa para deflagrar o processo legislativo sobre sua organização, estrutura interna e funcionamento", que surge como um corolário. Nesse sentido:

Direito constitucional e administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual, de iniciativa parlamentar, que concede descontos substanciais em multas aplicadas pelo Tribunal de Contas local. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 7.398/2020, do Estado do Piauí, que concede descontos vultosos em multas aplicadas pelo Tribunal de Contas daquele Estado. 2. **Esta Corte consolidou jurisprudência no sentido de que as Cortes de Contas têm iniciativa privativa para deflagrar o processo legislativo sobre sua organização, estrutura interna e funcionamento, como corolário das prerrogativas de independência e autonomia no exercício de suas relevantes funções constitucionais**(v. ADI 5.323, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Rosa Weber; e ADI 4.418, Rel. Min. Dias Toffoli). A lei impugnada, de iniciativa parlamentar, interferiu diretamente no poder sancionador inerente ao controle externo da Administração Pública, revelando-se inconstitucional por vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. 3. Ademais, a concessão de desconto de até 80% em multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí afronta os princípios constitucionais da moralidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, pois enfraquece de forma arbitrária os instrumentos legais de

## **ADI 7082 / BA**

controle da Administração Pública e esvazia a função punitivo-pedagógica da imposição de sanções administrativas aos maus gestores públicos. Há, portanto, ofensa à imposição constitucional de probidade no trato da coisa pública. 4. Pedido julgado procedente. Tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual de iniciativa parlamentar que, ao conceder descontos vultosos em multas aplicadas por tribunal de contas, interfere no poder sancionador inerente ao controle externo da Administração Pública, com prejuízo aos princípios da moralidade administrativa, da eficiência e da probidade” (ADI 6.846/PI, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 2/3/2023 – grifei).

Na minha compreensão e por todos os precedentes citados, a Lei estadual questionada, ao dispor sobre a aplicação de sanções ao gestor público, alcança tema que é afeto à organização, estrutura interna, funcionamento, competência, garantias e deveres do TCM/BA.

Esse ponto foi bem descrito pelo Procurador-Geral da República em seu parecer:

A Lei estadual 14.460/2022, decorrente de projeto de lei de iniciativa parlamentar, proibiu a aplicação de multas e/ou de responsabilização pessoal aos gestores públicos quando, no julgamento de contas, não ficar comprovado o desvio de recursos em benefício próprio ou de familiares ou que o gestor agiu com dolo no ordenamento de despesas.

Ocorre, porém, que referida matéria é de interesse do Tribunal de Contas e interfere diretamente em suas prerrogativas e competências, temáticas cuja iniciativa pertence, de forma reservada, à Corte respectiva. Tanto é assim que obriga as Cortes de Contas Municipais, no julgamento de contas, a apreciarem critérios capazes de

## ADI 7082 / BA

**afastar a responsabilização do gestor público e impedir a aplicação de multa por dano causado ao erário (doc. 43, pp. 9-10 – grifei).**

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal assentou que a inobservância da regra constitucional de iniciativa legislativa acarreta a inconstitucionalidade formal da norma de origem parlamentar que: (i) disponha sobre remuneração, impedimentos e garantias de Auditores Substitutos de Conselheiro do Tribunal de Contas (ADI 6.472/RS, Rel. Min. Cármem Lúcia, Pleno, DJe 5/5/2023); (ii) conceda desconto substancial em multas aplicadas por Tribunal de Contas (ADI 6.846/PI, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Pleno, DJe 2/3/2023); (iii) confira poder à Assembleia Legislativa estadual para sustar as decisões liminares proferidas pelo Tribunal de Contas estadual (ADI 6.986/RN, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, DJe 3/12/2021); (iv) estabeleça subordinação institucional dos Tribunais de Contas ao respectivo órgão do Poder Legislativo (ADI 4.396/RO, Rel. Min. Cármem Lúcia, Pleno, DJe 10/12/2019); (v) fixe prazo máximo para conclusão do processo administrativo em trâmite no Tribunal de Contas estadual (ADI 6.967/RN, Rel. Min. Nunes Marques, Pleno, DJe 22/9/2023).

Em sentido semelhante, cito ainda os seguintes precedentes: ADI 4.191/RJ, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Pleno, DJe 9/10/2020; ADI 4.643/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, DJe 3/6/2019; ADI 5.323/RN, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 6/5/2019; e ADI 1.994/ES, Rel. Min. Eros Grau, Pleno, DJ 8/9/2006.

Como se vê, é pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que a veiculação de leis de iniciativa parlamentar sobre a organização e o funcionamento do órgão usurpa a iniciativa legislativa do Tribunal de Contas e afronta sua autonomia institucional e administrativa. Essa lei, portanto, estará eivada de vício de inconstitucionalidade formal.

## ADI 7082 / BA

Mas não é só. O Poder Legislativo, no dizer da Constituição da República, exerce o controle externo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial com o auxílio dos Tribunais de Contas. Contudo, isso não os subordina àquele Poder. Em estudo doutrinário, o Ministro Gilmar Mendes faz a diferenciação e ressalta, inclusive, a independência e autonomia daquela Corte:

Convém fazer a distinção entre órgão que exerce auxílio e órgão auxiliar. Com efeito, os Tribunais de Contas exercem competências constitucionais próprias, elencadas nos incisos do art. 71 da Constituição Federal, cujo exercício é feito de forma independente, não estando sujeitas à revisão do parlamento.

[...]

Por outro lado, é necessário salientar também que os Tribunais de Contas não integram o Poder Legislativo, o Poder Executivo ou o Poder Judiciário, *ex vi* do disposto nos arts. 44, *caput*; 76 e 92, respectivamente. Nesta linha, o ex-Ministro Carlos Ayres Britto (2001) sustenta que:

“[...] o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falara é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44,*litteris*: ‘O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal’. Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Da sua estrutura orgânica ou formal deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas e o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas, no âmbito das demais pessoas estatais de base territorial e natureza federada”.

(MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo

## ADI 7082 / BA

Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2023).

Essa autonomia para velar sua organização e funcionamento foi inicialmente referida por este Supremo Tribunal no julgamento da ADI 789/DF, da relatoria do Ministro Celso de Melo, Pleno, DJ 19/12/1994, que, a despeito de apreciar a posição jurídica do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, reconheceu o chamado autogoverno da Corte:

[...]

Vê-se, daí, que o Ministério Público junto ao TCU não dispõe de fisionomia institucional própria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus Procuradores pela própria Constituição, encontra-se ele consolidado na “intimidade estrutural” dessa Corte de Contas, que se acha investida - até mesmo em função do poder de autogoverno que lhe conferiu a Carta Política (art. 73, caput, in fine) - da atribuição de fazer instaurar o processo legislativo concernente à sua organização, à sua estruturação interna, à definição do seu quadro de pessoal e à criação de cargos respectivos (grifei).

Posteriormente, essa mesma qualidade foi destacada em diversos precedentes (ADI 3.223/SC e ADI 4.418/TO, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 2/2/2015 e 20/3/2017, respectivamente; ADI 4.643/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, DJe 3/6/2019).

Anteriormente, mencionei a ADI 6.846/PI, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, a fim de subsidiar as razões pelas quais enxerguei uma violação às prerrogativas da Corte local no que tange à iniciativa de processo legislativo para regular organização e funcionamento.

## ADI 7082 / BA

Faço-lhe novamente referência, pois Sua Excelência também destacou a notável atribuição dos Tribunais de Contas no exercício independente de suas competências, marcadamente as de cunho fiscalizatório-sancionador. Naquela ação, em que se apreciava significativa redução no valor das multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí, concluiu-se que tal atenuação, além de impactar a atividade fiscalizadora da Corte, poderia enfraquecer a capacidade constitucional de impor sanções aos responsáveis por despesas irregulares ou contas inadequadas.

Semelhante é a situação destes autos. No entanto, em vez do abatimento havido no caso piauiense, o que aqui se tem é a vedação total de incidência de multas.

Também aqui, assim como concluiu o precedente mencionado, a norma contestada infringe, a mais não poder e de forma arbitrária, o pleno exercício do poder sancionador do Tribunal baiano, além de comprometer a integridade na gestão dos recursos públicos.

No dizer do Procurador-Geral da República, são as sanções que garantem a concretude da fiscalização, o modo de ressarcimento ao patrimônio, além de serem dotadas de um viés pedagógico para a conduta do agente público. Ademais, são atribuições taxativas decorrentes do princípio da simetria constitucional, como antes referi:

Multas impostas pelas Cortes de Contas consubstanciam instrumento voltado a fortalecer a fiscalização exercida pelo órgão, conferindo-lhe efetividade por meio do instrumento sancionador. Assim, em observância ao princípio da proporcionalidade, as sanções devem ser suficientes para reconstituir o dano causado ao erário e, por outro lado,

## ADI 7082 / BA

desencorajar a reincidência, sob pena de ser mais vantajoso ao gestor público contrariar a norma jurídica.

As competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União pelo art. 71 da Constituição Federal estendem-se, de forma taxativa, aos tribunais de contas estaduais e aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (CF, art. 75), os quais também têm competência para aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário. Nesse sentido, observa André Ramos Tavares:

O rol de atribuições constantes do art. 71 é taxativo, isto é, os Tribunais de Contas, não podem acrescer, ao catálogo de suas competências, seja por Constituição Estadual, por Lei federal ou por Regimento Interno, funções não mencionadas na Constituição do Brasil, em razão da cláusula de simetria constitucional. Temos aqui dois vetores distintos que fundamentam referida cláusula, quais sejam, as competências são taxativas e federativamente determinantes.

Assim, o Tribunal de Contas recebeu um desenho competencial próprio, perfilado pela Constituição de 1988, de modo que seu campo de competências não pode ser alargado, nem mesmo por uma argumentação lastreada em pretensa autonomia federativa.

No caso, a norma impugnada, ao limitar a aplicação de multas e/ou responsabilização pessoal aos gestores públicos esvazia o efeito sancionador das penalidades pecuniárias e, dessa forma, enfraquece a autonomia institucional da Corte de Contas (CF. art. 71, VIII). (Doc. 43, pp. 13-14).

## **ADI 7082 / BA**

Nas informações apresentadas pela Assembleia baiana colhe-se, como um dos fundamentos de defesa da norma impugnada, o intuito de adequação das sanções às diretrizes da Lei n. 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa – LIA (Lei n. 8.429/1992), que, segundo aquele parlamento local, tem por intenção “[...] garantir que haja punição para os agentes comprovadamente ímparobos, que agem com dolo no ordenamento de despesas” (doc. 14, p. 4).

De fato, a referida Lei excluiu a criticada modalidade culposa do ato de improbidade, introduzindo profundas alterações nos tipos ali previstos e seu elemento subjetivo, para apenas admitir a modalidade dolosa da conduta do agente público (arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992). Penso, porém, que dita alteração não tem o condão, per se, de provocar – mormente fora do processo legislativo adequado – alterações no rol de atribuições daquela Corte de contas.

Além disso, não é demais lembrar a cautela registrada pelo Ministro Alexandre de Moraes, quando do julgamento do ARE 843.989 RG/PR (Tema 1.199 da Repercussão Geral):

Ao revogar a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, entretanto, a Lei 14.230/2021, não trouxe qualquer previsão de “anistia” geral para todos aqueles que, nesses mais de 30 anos de aplicação da LIA, foram condenados pela forma culposa de artigo 10; nem tampouco determinou, expressamente, sua retroatividade ou mesmo estabeleceu uma regra de transição que pudesse auxiliar o intérprete na aplicação dessa norma – revogação do ato de improbidade administrativa culposo – em situações diversas como ações em andamento, condenações não transitadas em julgado e condenações transitadas em julgado.

**ADI 7082 / BA**

Em suma, entendo que a lei em questão também apresenta vício de ordem material, o que arrasta a sua inconstitucionalidade, também sob esse aspecto, ante a ofensa ao art. 71, VIII, da Constituição Federal.

Posto isso, julgo procedente a presente ação direta e declaro a inconstitucionalidade da Lei n. 14.460/2022, do Estado da Bahia.

É como voto.