

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 434
ALAGOAS**

RELATOR : MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON
ADV.(A/S) : CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

VOTO DIVERGENTE

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON, “*contra interpretação e aplicação inconstitucional dos artigos 79, VII, 94, caput, e 97, I, da Constituição do Estado de Alagoas e o Decreto Legislativo nº 460, de 15 junho de 2016, que aprova as contas do Governo do Estado de Alagoas relativas ao Exercício de 2014 sem que tenha sido exarado parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Estado*”.

Eis o teor do Decreto Legislativo nº 460/2016:

“Art. 1º Ficam aprovadas as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício financeiro de 2014.

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

Reporto-me, no mais, ao relatório lavrado nos autos.

Examino.

Acompanho o Relator, Ministro Nunes Marques, no que tange à rejeição das preliminares, a saber ilegitimidade ativa da ATRICON,

ADPF 434 / AL

ausência de lesão ou ameaça a preceito fundamental, não cabimento da via eleita, bem como não atendimento ao requisito da subsidiariedade.

No mérito, **divirjo** do voto do Relator, no sentido da procedência, em parte, do pedido, “*para declarar inconstitucional a expressão ‘sob pena de crime de responsabilidade do Presidente do Tribunal’ contida no inciso I do art. 97 da Constituição do Estado de Alagoas*”.

Da leitura da peça de ingresso, verifico exclusivamente voltada a insurgência contra a aprovação das “*contas do Governo do Estado de Alagoas relativas ao Exercício de 2014 sem que tenha sido exarado parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Estado*”.

Não há, assim, pedido formulado no que diz com a expressão “*sob pena de crime de responsabilidade*”, de que trata o art. 97, I, da Constituição do Estado do Alagoas. Eis o teor do pedido:

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

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

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

Cinge-se a controvérsia a saber se a Assembleia Legislativa do

ADPF 434 / AL

Estado de Alagoas está autorizada a julgar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, na hipótese em que o Tribunal de Contas estadual deixa de apresentar o parecer prévio.

No plano da Constituição Federal, a competência do Poder Legislativo para julgar as contas do Chefe do Poder Executivo encontra-se plasmada no inciso IX do art. 49 (*"Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: ... IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;"*).

Por seu turno, a competência da Corte de Contas para a emissão do parecer prévio está consagrada no inciso I do art. 71 (*"Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;"*).

Na esteira da jurisprudência desta Suprema Corte, o art. 75 da Lei Maior contempla comando de observância obrigatória, pelos Estados, da disciplina concernente à competência dos Tribunais de Contas dos respectivos entes federados para apreciar, mediante emissão de parecer prévio, as contas do Chefe do Poder Executivo (art. 71, I, da Lei Maior). Eis o teor do preceito constitucional instituidor da citada simetria normativa: *"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".*

Verifico que a Constituição do Estado de Alagoas expressamente dispõe competir privativamente à Assembleia Legislativa julgar as contas do Governador do Estado (*"Art. 79. Compete privativamente à Assembleia*

Legislativa: ... VIII – julgar as contas do Governador do Estado;”).

De igual modo, em alinhamento com a orientação do art. 75 da Lei Maior, assenta o texto da Constituição alagoana, por seu art. 97, I, a competência da Corte de Contas para apreciar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo estadual, mediante a apresentação de parecer prévio, *verbis*:

Art. 97. Ao Tribunal de Contas do Estado compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, remetendo, dentro do prazo de sessenta dias, a contar de seu recebimento, o parecer prévio à Assembleia Legislativa, sob pena de crime de responsabilidade do Presidente do Tribunal;

Entendo que o texto constitucional impõe um dever à Assembleia Legislativa, qual seja o de julgar as contas do Governador do Estado, que não pode ser preterido em razão da inobservância, pela Corte de Contas, do dever contido na norma constitucional que lhe é própria, precisamente o de apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo, mediante parecer prévio.

O desrespeito ao art. 71, I, não tem o condão de impedir a observância do art. 49, IX, da Carta Política por parte do destinatário dessa norma constitucional.

É dizer, se o Tribunal de Contas deixa de exercer a sua competência, tal inação não pode servir de obstáculo ao exercício da competência constitucionalmente assegurada ao Poder Legislativo, sob pena de subversão do mandamento de realização do texto constitucional na medida do máximo possível.

Cumpre acrescer que o parecer prévio de que se está a tratar, em que

ADPF 434 / AL

pese à sua relevância no processo de tomada de contas dos gestores públicos, ostenta natureza técnica-opinativa.

Nesse diapasão, tenho que a não vinculatividade de tal parecer, ao lado do explicitado caráter auxiliar da Corte de Contas ao mister privativo da Assembleia Legislativa de julgar as contas do Chefe do Poder Executivo, nos exatos moldes do art. 71, I, da Constituição Federal, reforça a compreensão de que, caso o Tribunal de Contas deixe de exercer a sua competência, descabe concluir pela presença de óbice intransponível à atuação plena da Assembleia Legislativa.

Tal entendimento em absoluto aponta para a desnecessidade do parecer prévio ou autoriza a interpretação de que consubstancia mera faculdade da Corte de Contas prestar auxílio à Assembleia Legislativa na atividade de controle externo ora em apreço.

Ao contrário, embora julgue não recair a pecha da inconstitucionalidade sobre a espécie legislativa pela qual julgadas pela Assembleia Legislativa as contas do Governador do Estado, assinalo não desejável - em particular sob o prisma da efetividade das normas constitucionais - adotar solução jurídica que deixe de incentivar a Corte de Contas ao desempenho da sua relevante atribuição de elaborar o parecer prévio.

O art. 71, I, da Carta Magna é cristalino ao assentar, sem ressalvas, que o parecer prévio deve ser elaborado no prazo de sessenta dias, contados do recebimento das contas do Chefe do Poder Executivo.

A Constituição alagoana, por seu inciso I do art. 97, igualmente estabelece o prazo de sessenta dias para que a Corte de Contas daquela unidade da federação encaminhe o parecer prévio.

ADPF 434 / AL

Tem-se, portanto, sessenta dias como lapso temporal fixado pelo legislador constitucional, razão pela qual estará a Corte de Contas, de ordinário, em mora após o transcurso de tal prazo - contado do recebimento das contas do Chefe do Poder Executivo -, sem que o parecer prévio tenha sido remetido à Assembleia Legislativa.

Contudo, tendo presente que *“o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”*, ou seja, que incumbe, por força do *caput* do art. 71 da Carta Política, tanto ao Poder Legislativo quanto à Corte de Contas, em caráter auxiliar, impõe-se aos destinatários do específico mandamento constitucional **a adoção de procedimento dialógico voltado a viabilizar a sua fiel observância.**

Nesse sentido, a Assembleia Legislativa, ante o não recebimento do parecer prévio, deverá instar o Tribunal no sentido de que informe acerca do efetivo recebimento das contas - marco da contagem do prazo -, bem como sobre o andamento do parecer prévio e estimativa de sua conclusão.

Já a Corte de Contas poderá, de modo excepcional e devidamente justificado com base em critérios objetivos, formalizar ao Poder Legislativo a necessidade de prorrogação do prazo. A fim de evitar abusos, com arrimo no princípio da proporcionalidade, fixo que tal prorrogação não poderá ultrapassar a dimensão do prazo original: **sessenta dias.**

Com rigor, tenho que a inércia do Tribunal de Contas, qualificada pela absoluta ausência de diálogo com a Assembleia Legislativa, não se amolda ao sistema constitucional pensado para o controle externo das contas públicas.

Com tais fundamentos, deixo de atribuir nulidade ao decreto

ADPF 434 / AL

legislativo impugnado na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude do **transcurso de “quase 02 (dois) anos sem que a Corte de Contas tenha apresentado ao Poder Legislativo o parecer prévio”**, consoante informado pela Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas (edoc. 13).

Ante o exposto, **divirjo** do Relator e julgo improcedente o pedido, propondo a seguinte tese:

Compete às Cortes de Contas Estaduais e do Distrito Federal apreciar as contas dos respectivos Chefes do Poder Executivo, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias.

Ultrapassados os sessenta dias, cumpre ao Poder Legislativo instar o Tribunal de Contas, adotando procedimento dialógico voltado a viabilizar a entrega do parecer prévio, facultada a prorrogação do prazo original uma única vez e por igual período, após o que a Casa Parlamentar estará autorizada a julgar as contas.

É o voto.