

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

URGENTE - MEDIDA CAUTELAR

Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 87 de 21/12/2016. Extinção do Tribunal de Contas dos Municípios. Providências administrativas para desativação já em curso. Processos na iminência de serem redistribuídos. Prejuízos imediatos de custosa e complexa reversão.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON, entidade sem fins lucrativos, de âmbito nacional, inscrita no CNPJ sob o nº 37.161.122/0001-70, com endereço eletrônico administracao@atrimon.org.br, com sede no endereço SRTV, Quadra 01, Bloco K, sala 830, Asa Sul, CEP 70340-000, Brasília/DF, representada, na forma do seu Estatuto Social (doc. 1), pelo seu Presidente, (ata da eleição anexa, doc. 2), vem, pelos seus advogados abaixo-assinados (procuração anexa, doc. 3), com fundamento no disposto no art. 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal e nos dispositivos da Lei nº 9.868/99, propor a seguinte

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

objetivando pleitear ao Supremo Tribunal Federal que seja declarada a

inconstitucionalidade da Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 87, de 21 de dezembro de 2016, pelas razões que passa a expor.

- PARTE I -

QUESTÕES PRELIMINARES: LEGITIMIDADE, OBJETO, CABIMENTO DA ADI

I.1. A LEGITIMIDADE ATIVA E PERTINÊNCIA TEMÁTICA DA AUTORA

1. De acordo com o art. 103, IX, da Constituição Federal, replicado pelo art. 2º, IX, da Lei nº 9.868, de 1999, as entidades de classe de âmbito nacional são legitimadas a propor ação direta de inconstitucionalidade. A ATRICON, fundada em 1992, é a *entidade de classe de âmbito nacional* que representa os membros (Ministros, Conselheiros, Ministros Substitutos e Conselheiros Substitutos) dos Tribunais de Contas de *todo o país*, conforme estabelece seu estatuto social. Enquadra-se, portanto, na hipótese constitucional de legitimação ativa para a proposição de ADI. Não por outra razão o Supremo Tribunal Federal tem recorrentemente conhecido e julgado ações diretas ajuizadas pela ATRICON, como ocorreu nas ADPFs de n. 358 e 366 e nas ADIs de n. 2.361, 2.502, 1.934, 2.256, dentre outras.

2. O objeto da presente ação apresenta também completa *pertinência temática* com as finalidades da ATRICON. A referida Emenda à Constituição do Estado do Ceará extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, tendo promovido sua fusão com o Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Além disso, promoveu ampla alteração das competências deste último, além de ter disposto sobre a forma de nomeação de seus membros. A pertinência temática da ATRICON é, portanto, absoluta. Dificilmente haverá tema de maior pertinência às

suas finalidades que a extinção de Tribunal de Contas, do qual fazem parte associados à ATRICON.

I. 2. OBJETO DA ADI

3. O objeto da ADI é 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 naquele Estado.

4. Em 8 de dezembro de 2016, foi recebida na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará a proposição de Emenda à Constituição Estadual (PEC 02/2016), na qual se pretendeu unificar os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios do Ceará, com aproveitamento de funcionários e de alguns conselheiros, estando os demais “a disposição” percebendo as remunerações com as devidas atualizações.

5. No dia 14 de dezembro de 2016, foi requerida, a pedido dos presidentes das comissões, a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição Estadual em *regime de urgência*. Dado seguimento à tramitação em regime de urgência à PEC nº 02/2016, em total desacordo com o art. 60 da Constituição Federal de 1988, ela foi aprovada em dois turnos realizados no dia 21 de dezembro de 2016. A Emenda, publicada no Diário Oficial Estadual no mesmo dia 21 de dezembro de 2016, foi assim redigida:

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 Ceara, 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.

§ 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 Ceara, 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

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 Ceara, 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 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

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....

§ 1º D 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.

§ 1º E 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.

...

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

Art. 17. A alínea a do inciso III, e inciso IV, do art. 49 da Constituição do Estado do Ceara, 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 Ceara, 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 Ceara, 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 Ceara, 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 Ceará. “ (NR)

Art. 20-B. O § 2º do art. 71, da Constituição do Estado do Ceara, 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 Ceara, 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 Ceara, 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 Ceara, passa a ser § 1º.

Art. 24. Acrescenta-se ao art. 77, da Constituição do Estado do Ceara, 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 Ceara, 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 Ceara, 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 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 Ceara, 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 Ceara, 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 Ceara, 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.

§ 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 Ceara, 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 Ceara, 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 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 Ceará, 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 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.

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.*

6. A Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 87, de 21 de dezembro de 2016, tal como aprovada, padece de diversas inconstitucionalidades, como se passa a demonstrar.

- PARTE II -

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO CEARÁ Nº 87/2016

II.1. VÍCIO DE INICIATIVA: VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 73, 75 E 96, II, “D”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

7. A Emenda à Constituição do Estado do Ceará incorre em grave inconstitucionalidade formal: padece de **vício de iniciativa**. Como antes consignado, a Emenda reorganizou 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 **alterados as competências** e os procedimentos a serem observados pelo novo Tribunal. Tudo isso foi feito sem que o projeto de Emenda houvesse sido formulado por nenhum dos dois Tribunais de Contas. A ampla reorganização do controle das contas públicas no Estado do Ceará foi feito sem que do processo tivesse participado, em nenhum momento, os órgãos incumbidos pela Constituição Estadual desse controle.

8. Essa ampla **reorganização dos Tribunais de Contas** e do controle externo das contas públicas no Estado do Ceará foi feito por meio de Emenda à Constituição Estadual de **iniciativa de parlamentar**, sem que tenha sido proposta por qualquer um dos próprios Tribunais de Contas. A Emenda aprovada 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 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).

9. 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 artigo 73, o Tribunal de Contas da União deve exercer, no que couber, as “atribuições previstas no art. 96”. Já segundo o artigo 96, II, c e d, compete “privativamente” aos Tribunais Judiciários “propor ao Poder Legislativo respectivo” “c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores”; “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 apenas poderia ser deflagrado pelos próprios Tribunais de Contas.

10. 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 artigo 75 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”.

11. 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 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 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. (...) 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).

12. 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 no artigo 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).

13. Embora a iniciativa para a propositura de emenda à Constituição Federal seja concorrente, sendo disciplinada pelo artigo 60 da Constituição da República. Porém, há uma decisão monocrática da lavra do Ministro Joaquim Barboza que chega a determinar a observância do artigo 96, II, também pelo poder de emenda à Constituição Federal¹. 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.

14. Ressalte-se que não se desconhece a antiga jurisprudência do STF que afirma a possibilidade jurídica de o Estado extinguir seu Tribunal de Contas dos Municípios ou de fundi-lo ao Tribunal de Contas do Estado. A medida é possível. Contudo, tal alteração na organização do controle das contas públicas deve obedecer às condições previstas na Constituição Federal. Em razão da autonomia conferida aos Tribunais de Contas, qualquer medida legislativa dessa natureza há que partir dos próprios tribunais de contas, aos quais cabe deflagrar o respectivo processo legislativo. É necessário ainda que tais medidas sejam objeto de deliberação séria e aberta, para se evitar que a medida sirva apenas à realização de interesses políticos conjunturais.

15. Demonstrada a ofensa aos artigos 73, 75 e 96, II, “c” e “d”, da Constituição Federal, pela desconsideração da *iniciativa privativa* dos próprios tribunais de contas para propor normas sobre sua própria criação, extensão e organização, requer-se a declaração de inconstitucionalidade da Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 87, de 21 de dezembro de 2016.

¹ 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).

II.2. DESCUMPRIMENTO DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: VIOLAÇÃO DOS ARTS. 60 E 64 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ADOÇÃO DO REGIME DE URGÊNCIA

15. A Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 87/2016 é formalmente inconstitucional, também, por violar os arts. 60 e 64 da Constituição Federal, uma vez que 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.

16. Mesmo sob o prisma autocontido do procedimentalismo, a controvérsia a propósito do respeito pelo Congresso Nacional das regras aplicáveis ao processo legislativo² constitui matéria adequada para figurar como objeto da jurisdição constitucional. O controle judicial da legitimidade constitucional do procedimento legislativo é importante garantia da higidez da democracia brasileira. Não se aplica à hipótese o antigo parâmetro de autocontenção do Judiciário segundo o qual não lhe cabe interferir em “questões políticas”, razão pela qual as controvérsias em torno do processo de formação das leis seriam “insindicáveis”. Sobretudo no tocante à observância das normas procedimentais de caráter constitucional, a atuação judiciária se legitima plenamente.

² Como alertou o Ministro Luís Roberto Barroso em sede doutrinária, “em países de tradição democrática menos enraizada, cabe ao tribunal constitucional funcionar como garantidor da estabilidade institucional, arbitrando conflitos entre Poderes ou entre estes e a sociedade civil. Estes os seus grandes papéis: resguardar os valores fundamentais e os procedimentos democráticos, assim como assegurar a estabilidade institucional”. (Barroso, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo* / Luís Roberto Barroso. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 429).

17. A função primordial da jurisdição constitucional de garantir a higidez do sistema democrático exige o controle da observância do devido processo legislativo.³ Antes de decidir sobre o conteúdo das opções políticas manifestadas pelo legislador, cabe ao STF garantir que o processo de formação das leis seja aberto, plural, inclusivo e, na maior medida possível, catalizador do respeito aos direitos fundamentais⁴. As decisões em uma democracia demandam a apresentação de razões pelos participantes – isto é: a justificação de suas posições⁵ –, debate e deliberação acerca dessas razões. As deficiências na deliberação – notadamente aquelas relacionadas à inexistência de deliberação suficiente – caracterizam verdadeiras inconstitucionalidades formais, levando à invalidade da norma editada sem o respeito ao devido procedimento na elaboração normativa⁶.

18. Diversas normas regimentais das Casas Legislativas densificam preceitos constitucionais relativos ao processo legislativo, de modo que seus conteúdos se apresentam como concretização do devido processo legislativo preconizado na Constituição⁷. Algumas normas regimentais são essenciais para a

³ V. STRUCHINER, Noel. Posturas interpretativas e modelagem institucional: a dignidade (contingente) do formalismo jurídico). In.: SARMENTO, Daniel (Org.). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 540-544.

⁴ A opção por uma atuação judicial mais incisiva no campo do controle do processo legislativo consubstancia uma *metadecisão* ou *decisão de segunda ordem* (“*second-order decision*”) (SUNSTEIN, Cass; ULLMANN-MARGALIT, Edna. *Second-Order decisions*. Disponível em www.law.uchicago.edu/files/files/57.CRS.SecondOrder.pdf).

⁵ “O conteúdo mínimo do DPEN [devido procedimento na elaboração normativa, em termos gerais, exige que a proposta de qualquer ato normativo seja acompanhada de uma justificativa pública, contendo razões e informações, e que essa justificativa deve tratar, ao menos, de três temas: o problema que se considera existir, os resultados que se espera sejam produzidos pela medida proposta e os custos e impactos envolvidos na providência que o ato normativo pretende seja adotada” (BARCELLOS, Ana Paula Gonçalves Pereira de. *Direito constitucional a um devido procedimento na elaboração normativa: direito a justificativa*. Tese de titularidade. UERJ. 2015, p. 187).

⁶ BARCELLOS, Ana Paula Gonçalves Pereira de. *Direito constitucional a um devido procedimento na elaboração normativa: direito a justificativa*. Tese de titularidade. UERJ. 2015, p. 238-240.

⁷ O devido processo legislativo abrange o direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferência, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucionalmente determinado. Assim, “*O direito ao devido processo legislativo é um exemplo de direito fundamental de titularidade difusa, não um direito subjetivo de um ou outro parlamentar, ao menos no que se refere à regularidade do processo de produção das leis. Esse direito funciona simultaneamente como um direito de defesa*

configuração democrática da deliberação parlamentar, como bem exemplifica Cristiana Farias Mello no tocante ao caso do dispositivo regimental que estabelece prazo mínimo entre o primeiro e o segundo turno de votação de propostas de emenda constitucional⁸.

19. No caso concreto, o processo legislativo de aprovação da Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 87, de 21 de dezembro de 2016, descumpriu os requisitos mínimos previstos nos arts. 60 e 64 da Constituição Federal, aplicáveis por simetria ao Estado. A respectiva proposta de emenda foi votada em *regime de urgência*, quanto o texto constitucional não o permite. Além disso, não foi observado o intervalo mínimo entre os dois turnos de votação, realizados em sessões consecutivas, no mesmo dia.

20. Conforme já relatado, 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.

*e como um direito à organização e ao procedimento. Enquanto direito de defesa, o direito ao devido processo legislativo articula, em princípio, pretensões de abstenção e de anulação. As pretensões de abstenção dirigem-se ao órgãos legislativos e exigem que os mesmos se abstenham de exercer sua função em desconformidade com os parâmetros constitucionais e regimentais que a regulam. As pretensões de anulação, por sua vez, são comumente dirigidas ao Poder Judiciário, que delas conhece em sede de controle de constitucionalidade.” (BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo Legislativo e Democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010).*

⁸ MELLO, Cristiana De Santis Mendes de Farias. O Revigoroamento do Poder Legislativo: uma agenda para o século XXI. 2011. Dissertação (mestrado). UERJ. 2011, p. 58-59.

Transcrevemos aqui trechos da manifestação do Deputado Heitor Férrer na Assembleia:

(...) Eu tenho o apoio de Vossa Excelência e gratificado fico. Tenho o apoio da Mesa Diretora, tenho o apoio de mais de 28 deputados, mas a discussão é salutar para que os próprios conselheiros possam aqui vir manifestar suas posições! Eu não posso, de maneira nenhuma, Presidente, uma matéria de tamanha importância querer que ela tramite em Regime de Urgência e seja aprovada sem a devida discussão, sem uma audiência pública; ouvindo os Procuradores daquele órgão, ouvindo os funcionários, ouvindo os conselheiros. (...) Mas eu não posso concordar, mesmo a matéria sendo de minha autoria, que essa matéria seja votada em Regime de Urgência, porque agride minha história, a minha conduta nesse Parlamento que não tem nenhuma afeição em votar matérias em afogadilho, nem aqueles que são de meu interesse pessoal, porque acho que ela não é só minha, ela é coletiva, mas eu peço a Vossa Excelência... (...) Essa matéria do Tribunal seja deixada para ser votada em dois, três, quatro meses que é mais salutar para o Parlamento. (...) Agora, eu não posso, Presidente é concordar com regime de urgência, em uma matéria de extrema complexidade. A matéria é minha, a Emenda Constitucional é minha, e passou a ser dos vinte e seus, vinte sete deputados que vão assinar. Mas a discussão se faz necessária, porque nós teríamos que ouvir servidores públicos, conselheiros de um tribunal e de outro, auditores, procuradores, técnicos de controle externo, para termos a noção real de como o TCE vai fazer essa incorporação ao longo dos meses. (...) Portanto, Presidente, eu peço a Vossa Excelência: Essa matéria requer um amadurecimento maior, maturação maior, para que possa ser apreciada. E aí eu queria que a Presidência retirasse a urgência dessa matéria, para que nós pudessemos debater mais profundamente. (Grifos nossos).

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.

26. A inconstitucionalidade formal é flagrante. A aprovação em regime de urgência de emenda constitucional para imediata extinção do Tribunal de Contas Municipal impediu o adequado debate sobre a matéria, promovendo a alteração da Constituição Estadual sem a observância do rito previsto na Constituição Federal, aplicável por simetria aos Estados. Sem a observância das condições mínimas previstas no texto constitucional, desrespeita-se o devido processo legislativo.

27. A alteração das normas constitucionais, ainda que de âmbito estadual, somente pode ser realizada de acordo com as condições previstas no art. 60 da Carta Magna. Nesse artigo, não há autorização para tramitação em regime de urgência, pelo contrário, estabelece-se um rito especial, com votação em dois

turnos, em cada Casa Legislativa, dentre outros regramentos destinados a conferir rigidez ao texto constitucional. O procedimento é bastante mais complexo que o previsto para a alteração da legislação ordinária, o que caracteriza as *constituições rígidas*.⁹

28. O conceito de rigidez constitucional foi proposto por James Bryce, para quem a característica específica dessas constituições “*reside no fato de que estas constituições possuem uma autoridade superior à das outras leis do Estado, e podem ser alteradas através de método diferente daquele através dos quais as outras leis podem ser editadas ou revogadas*”¹⁰ O objetivo da exigência de rigidez é tornar mais estáveis os princípios fundamentais e a estrutura básica do Estado, permitindo a sua alteração apenas quando observado um processo complexo de deliberação.

29. O art. 64 da Constituição Federal autoriza apenas projetos de lei e medidas provisórias a tramitar em regime de urgência. Ainda assim, de acordo com o § 4º do art. 64 da CF/88, nem todos os assuntos podem ser analisados pelo processo legislativo abreviado, como é o caso dos *projetos de códigos*. O impedimento visa justamente para permitir que assuntos de maior complexidade sejam devidamente debatidos.

30. Ora, se há limitação do regime de urgência para projetos de lei, com muito mais razão a tramitação em regime de urgência não pode ocorrer para emendas constitucionais, cujo conteúdo rígido e importância estrutural para o Estado e a sociedade exigem maior reflexão. Cumprir exigir o devido debate sobre emendas constitucionais, sob pena de se impedir o efetivo exercício da democracia, uma vez que a tramitação brevíssima de matéria constitucional impede, a toda evidência, que sobre ela ocorra o efetivo debate legislativo.

⁹ Cf. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *A teoria das constituições rígidas*. 2. ed. São Paulo: Bushatsky, 1980.

¹⁰ James Bryce, *Studies in history and jurisprudence*. v. I. New York: Oxford University Press, 1901, p. 167.

31. No caso concreto, não apenas a tramitação da Emenda Constitucional nº 87/2016 ocorreu em regime de urgência, como sua tramitação ocorreu de forma excepcionalmente açodada. **Em apenas 13 (treze) dias corridos da sua propositura à publicação o Estado do Ceará fez a maior alteração na estrutura de controle externo do Estado, quiçá do país.** Por outro lado, a matéria objeto da PEC nº 02/2016 (EC nº 87/2016) também não se revestia de urgência material a impor tamanha pressa. **O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO CEARÁ FOI INSTITUÍDO EM 1954, SENDO O PRIMEIRO DO PAÍS DE CONTAS MUNICIPAIS.** Há, portanto, patente inconstitucionalidade formal na sua aprovação em regime de urgência pela Assembleia Legislativa Estadual.

32. Embora não haja precedente específico deste c. STF, o voto do Ministro Gilmar Mendes na ADI 3.682 bem ilustra a importância do debate de propostas legislativas de maior complexidade para a ordem constitucional:

“Assim, questão que ainda está a merecer melhor exame diz respeito à inércia deliberandi (discussão e votação) no âmbito das Casas Legislativas. Enquanto a sanção e o veto estão disciplinados, de forma relativamente precisa, no texto constitucional, inclusive no que concerne a prazos (art. 66), a deliberação não mereceu do constituinte, no tocante a esse aspecto, uma disciplina mais minuciosa. Ressalvada a hipótese de utilização do procedimento abreviado previsto no art. 64, § 1º e § 2º, da Constituição, não se estabeleceram prazos para a apreciação dos projetos de lei. Observe-se que, mesmo nos casos desse procedimento abreviado, não há garantia quanto à aprovação dentro de determinado prazo, uma vez que o modelo de processo legislativo estabelecido pela Constituição não contempla a aprovação por decurso de prazo. Quid juris, então, se os órgãos legislativos não deliberarem dentro de um prazo razoável sobre projeto de lei em tramitação? Ter-se-ia aqui uma omissão passível de vir a ser considerada morosa no processo de controle abstrato da omissão? O STF tem considerado que, desencadeado o processo legislativo, não há que se cogitar de omissão inconstitucional do legislador. Essa orientação há de ser adotada com temperamento. A complexidade de algumas obras legislativas não permite que elas sejam concluídas

em prazo exíguo. O próprio constituinte houve por bem excluir do procedimento abreviado os projetos de código (CF, art. 64, § 4º), reconhecendo expressamente que obra dessa envergadura não poderia ser realizada de afogadilho. Haverá trabalhos legislativos de igual ou maior complexidade. Não se deve olvidar, outrossim, que as atividades parlamentares são caracterizadas por veementes discussões e difíceis negociações, que decorrem mesmo do processo democrático e do pluralismo político reconhecido e consagrado pela ordem constitucional (art. 1º, caput, I).” (STF, ADI 3.682, Plenário, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 9-5-2007, publicação no DJ de 6-9-2007, destaque nosso)

33. Pelo exposto, requer-se a procedência da presente ação, uma vez que a Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 87, de 21 de dezembro de 2016, foi aprovada em regime de urgência e sem que houvesse um mínimo interstício entre os dois turnos de votação da PEC, em ofensa aos arts. 60 e 64 da Constituição Federal.

II.3. A VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 60, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO. DOIS TURNOS EM UM ÚNICO DIA SEM INTERVALO ENTRE ELES

34. O devido processo legislativo foi desrespeitado também em decorrência da aprovação da PEC nº 02/2016 em dois turnos realizados, em sessões legislativas consecutivas, no mesmo dia com exíguos minutos de diferença. Houve, com isso, violação ao § 2º, art. 60, da CF/88. De acordo com o preceito, “A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos”. A PEC deve ser “discutida” e “votada”, em dois turnos. A PEC não foi “discutida”. E foi aprovada duas vezes no mesmo dia, sem qualquer intervalo entre os dois turnos de votação.

35. A exigência constitucional de dois turnos de votação para a aprovação da PEC, prevista no § 2º, art. 60, da CF/88¹¹, revela a opção do Constituinte em condicionar algo tão significativo como uma mudança do texto constitucional a um debate parlamentar amplo, pausado e bem refletido. O interstício entre os turnos de votação possibilita o necessário grau de reflexão do Parlamento sobre os impactos de algo tão significativo para a ordem democrática como é a alteração da Constituição. Mais além, é o momento em que poderão os parlamentares voltar sua atenção às vozes vindas da sociedade, podendo medir a reação social à alteração constitucional proposta. É, sem dúvida, mecanismo democrático imprescindível à manutenção da ordem constitucional.

36. Observe-se no despacho de 21/12/2016, oposto na última folha do processo legislativo da PC nº 02/2016, que deu origem à EC nº 87/2016, ora em exame, que **não foram sequer abertas sessões *pro forma* entre os turnos de votação. Além do conflito de horários entre a reunião da Comissão e Constituição e Justiça (cuja reunião terminou 1 (um) minuto depois de iniciada a votação em primeiro turno pelo Plenário), nenhum intervalo foi feito entre um turno e outro de votação. Na verdade, foram realizados em sessões consecutivas apenas formalmente. Na prática, a emenda foi aprovada em minutos, no mesmo contexto deliberativo.**

37. Consta do procedimento que em 21/12/2016 a PEC nº 02/2016 foi aprovada “*em discussão e votação em primeiro turno na 3ª (terceira) sessão extraordinária especial da segunda sessão legislativa da vigésima nona legislatura do Estado do Ceará*”. Consta do mesmo documento que a PEC nº 02/2016 foi aprovada “*em discussão e votação em segundo turno na 4ª (quarta) sessão extraordinária especial da segunda sessão legislativa da vigésima nona legislatura do Estado do Ceará em 21.12.16*”.

¹¹ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:(...) § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

38. Ao realizar as votações em primeiro e segundo turno no mesmo dia, no mesmo momento e em sequência, a Assembleia Legislativa claramente violou a norma constitucional inscrita no § 2º, art. 60, da CF/88. Tal conduta afastou qualquer possibilidade de reflexão e deliberação entre os dois turnos, prevista pelo Constituinte no § 2º, art. 60, da CF/88. Claramente violou-se a Constituição e o valor democrático insculpido no procedimento constitucional de emenda à Constituição. Trata-se de afronta a normas procedimentais de fortíssimo teor material democrático, extrapolando o *status* de questão meramente *interna corporis* e atingindo o cerne da norma constitucional do § 2º, art. 60, da CF/88 e do princípio democrático. A envergadura constitucional da lesão é inafastável.

39. Não se desconhece precedente do eg. Plenário do Supremo Tribunal Federal a respeito da inexistência de previsão constitucional de interstício entre o primeiro e segundo turnos de votação de proposta de emenda à Constituição. Contudo, a situação merece nova discussão, sobretudo ante as recentes inovações que se observam na jurisprudência constitucional comparada. O direito comparado tem demonstrado que o controle do processo legislativo é legítimo sempre que a norma procedimental violada não seja mera formalidade, mas veicule princípio constitucional dotado de preservação do caráter democrático do processo deliberativo.

40. Na Europa, as principais cortes constitucionais têm realizado o controle do processo legislativo quando ocorre violação dos valores constitucionais, em especial do princípio democrático, aplicado, à hipótese, com a finalidade de garantir a instauração de um ambiente efetivamente deliberativo no interior do parlamento. A *Corte Constitucional Espanhola* sustenta que a doutrina dos atos *interna corporis* apenas seria aplicável na medida em que não provocassem lesão aos direitos e às liberdades garantidos pela Constituição¹². A

¹² O parâmetro ficou estabelecido no *Caso Roca*, que consistia numa petição apresentada por 66 parlamentares espanhóis que questionavam uma norma emitida pela presidência do parlamento que regulava o direito dos parlamentares a receber material de cunho confidencial (NAVOT, Suzie. *El Control Jurisdiccional de los actos parlamentarios: un análisis comparado de la evolución jurisprudencial en España e Israel*. Revista Española de Derecho Constitucional.

Corte Constitucional Alemã, em 1989, cristalizou seu entendimento de que a intervenção judicial é cabível quando verificado desrespeito a princípios constitucionais na aplicação das normas internas do parlamento¹³. Na Itália, a Corte Constitucional Italiana relativizou o anteriormente intangível princípio *interna corporis acta*¹⁴.

41. Na realidade latino-americana, destaca-se a experiência colombiana. A Corte Constitucional adota o critério de *instrumentalidade das formas*.¹⁵ As formas processuais não teriam um valor em si mesmas, mas deveriam ser interpretadas teleologicamente a serviço de um fim substantivo. Distinguem-se, assim, irregularidades irrelevantes das irregularidades que acarretariam vícios graves de procedimento legislativo¹⁶. O verdadeiro parâmetro para legitimar o controle constitucional do processo legislativo não é o procedimento em si, mas os

Madrid, 2006, n.º 78, pp. 153-196). Esse posicionamento foi reiterado no julgamento da STC 23/1990, realizado em 15 de fevereiro de 1990. O caso que tinha por objeto a discussão acerca do direito parlamentar de formular perguntas e interpelações no bojo de processo legislativo de acordo com o previsto no regramento interno

¹³ Essa orientação foi estabelecida no chamado *Caso Wuppesahl*. Nessa ocasião, a Corte afirmou que “*En general puede afirmarse que el parlamento tienen un amplio margen de diseño a la hora de decidir qué normas son necesarias para su propia organización y para garantizar el procedimiento de sus tareas. No obstante se encuentra bajo el control de la justicia constitucional si en el marco del ejercicio de esa decisión no se ha respetado el principio de participación de todos los diputados en las tareas parlamentarias*”. (NAVOT, Suzie. El Control Jurisdiccional de los actos parlamentarios: un análisis comparado de la evolución jurisprudencial en España e Israel. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid, 2006, n.º 78, p. 163)

¹⁴ Cf. TORRES, Alfonso Palacios. *Concepto y control del procedimiento legislativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005, pp. 226-227.

¹⁵ Cf. Corte Constitucional Colombiana, *Sentencia C-737*. Cf. também: LOZANO, Guillermo Otálora. El deber de deliberación mínima em el procedimiento legislativo. *Pensamiento Jurídico*, n.º 38, Agosto-Diciembre, Bogotá, 2013, p. 101.

¹⁶ Ainda em relação à diferenciação de tratamento de diferentes espécies de irregularidades no trâmite procedimental legislativo, merece também atenção o disposto na *Sentencia C-40*, de 2010, em que a Corte conclui que “*existe un consenso jurisprudencial en el sentido que la exigencia del cumplimiento de los requisitos de procedimiento para el caso de los Actos Legislativos es mayor que cuando se trata de normas de índole legal. Ello debido a que la magnitud de las consecuencias, en términos de afectación de la arquitectura constitucional, que conlleva el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso, en tanto constituyente derivado, implica la necesidad inexcusable del cumplimiento de los requisitos de trámite que, por su naturaleza, vinculan a las decisiones del legislativo con la deliberación democrática.*”

valores de caráter constitucional protegidos¹⁷. A principal função da Corte Constitucional na atuação jurisdicional sobre o processo legislativo deveria ser garantir as condições mínimas de deliberação sobre as medidas legislativas propostas no Congresso¹⁸.

42. Como se vê, em nenhum desses países a ampliação do controle de constitucionalidade dos atos parlamentares confundiu-se com movimentos de “desdemocratização” ou enfraquecimento da atuação legislativa. Pelo contrário, em tais sistemas, o controle constitucional dá-se sempre com vistas ao aperfeiçoamento do processo democrático, garantindo-se a deliberação parlamentar, os direitos das minorias políticas e as prerrogativas dos parlamentares em sua atividade legiferante. Ao invés de enfraquecer a autonomia legislativa, a possibilidade de controle do procedimento legislativo é instrumento adequado para se garantir o funcionamento do sistema democrático, notadamente no processo de formação das leis.

43. Especificamente quanto à hipótese em exame, esclarece Ana Paula de Barcellos que, “em várias ocasiões a Constituição prevê que as

¹⁷ Nessa jurisprudência surgiram, entre outros, os seguintes valores que seriam fundamentais ao devido processo legislativo: o respeito à vontade das majorias; a publicidade do procedimento legislativo; e a garantia dos direitos das minorias políticas. (LOZANO, Guillermo Otálora. *El deber de deliberación mínima em el procedimiento legislativo*. Pensamiento Jurídico, n° 38, Agosto-Diciembre, Bogotá, 2013, p. 69).

¹⁸ Ao proferir a *Sentencia C-40*, de 2010, A Corte Constitucional da Colômbia deixa expresso esse papel judicial de garantia no processo legislativo da deliberação democrática: “Este nivel de exigencia, debe insistir la Sala, no está fundado en un ánimo formalista, sino que antes bien, busca preservar el sistema democrático, a través del estricto acatamiento de las reglas del procedimiento legislativo, en tanto condiciones que garantizan la deliberación que permite el debate vigoroso de las propuestas en el Congreso, la protección de los derechos de las minorías y la identidad entre la voluntad de las cámaras legislativas y los textos jurídicos productos de la reforma constitucional. Si, como se ha insistido, la actividad del Congreso como constituyente derivado es, sin duda alguna, la competencia de mayor envergadura y seriedad que tiene a su cargo el órgano legislativo, es imperativo sostener que el cumplimiento de las reglas mencionadas debe verificarse materialmente en ese ámbito de producción normativa. Por lo tanto, corresponde a la Corte Constitucional efectuar un análisis riguroso del cumplimiento de los requisitos de trámite, a fin de determinar si la reforma a la Carta es una expresión genuina de la voluntad democrática del Congreso.” Ver também LOZANO, Guillermo Otálora. *El deber de deliberación mínima em el procedimiento legislativo*. Pensamiento Jurídico, n° 38, Agosto-Diciembre, Bogotá, 2013, p. 101

competências normativas de Casas Legislativas envolvem discutir e votar os temas que lhes são submetidos”. Nesse medida, *“a ideia de que deve haver uma discussão, e não apenas uma votação, pressupõe a apresentação de argumentos e contra-argumentos, que idealmente devem envolver razões e informações, acerca das propostas submetidas às Casas Legislativas”*¹⁹. A Constituição não exige apenas votação em dois turnos das propostas de emenda à Constituição, mas a efetiva discussão, vale dizer, uma real deliberação sobre os temas nelas veiculados: *“a proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos”* (CF, art. 60, § 2º). A possibilidade de o STF controlar a atuação legislativa, nesse caso, decorre de sua própria função de Guardião da Constituição atribuída pelo Constituinte de 1988²⁰.

44. Como sustentado, em estudo doutrinário, pelo Ministro do STF Luiz Fux, *“sempre que se verificar a existência de transgressões às normas procedimentais atinentes ao processo legislativo majoritário, impõe-se uma atuação mais incisiva e aguerrida da Suprema Corte, sob pena de amesquinhar o próprio regime democrático”*²¹. O Constituinte de 1988 não engessou o processo legislativo, delegando a concretização de vários elementos à definição pelo próprio Parlamento. Contudo, tais definições se submetem aos princípios constitucionais do processo legislativo, como o *princípio da deliberação suficiente*. A violação às

¹⁹ BARCELLOS, Ana Paula Gonçalves Pereira de. *Direito constitucional a um devido procedimento na elaboração normativa: direito a justificativa*. Tese de titularidade. UERJ. 2015, p. 124-125.

²⁰ FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo . *O Supremo Tribunal Federal na fronteira entre o Direito e a Política: alguns parâmetros de atuação*. In: SARMENTO, Daniel. (Org.). *Jurisdição Constitucional e Política*. Rio de Janeiro: Gen Forense, 2015, v. 1, p. 46.

²¹ Continua a lição: *“Todo parlamentar tem o direito público subjetivo de participar de um processo legislativo em que sejam observadas as regras constitucionais e regimentais, de maneira que o produto das deliberações políticas somente se revela legítimo quando em estrita consonância com as regras jurídicas que o conformam”*. (FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. *O Supremo Tribunal Federal na fronteira entre o Direito e a Política: alguns parâmetros de atuação*. In: SARMENTO, Daniel. (Org.). *Jurisdição Constitucional e Política*. Rio de Janeiro: Gen Forense, 2015, v. 1, p. 47.)

normas regimentais que densificam o princípio democrático justifica a intervenção judicial²².

45. Ao não observar qualquer intervalo entre o primeiro e o segundo turno de votação, realizados no mesmo dia e com poucos minutos de duração e intervalo, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará desrespeitou a norma constitucional prevista no art. 60, § 2º, da CF/88.

- PARTE III -

INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS NO ARTIGO 2º, §§ 1º e 2º, DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO CEARÁ Nº 87/2016. INCONSTITUCIONALIDADE DA NOVA REDAÇÃO DOS INCISOS VI, XI, XIV E XXXV DO ART. 49, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ.

III. 1. OFENSA AO ART. 73, § 2º, I E II, E ART. 75, DA CF/88: COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL A PARTIR DO ARTIGO 2º DA EMENDA Nº 87/2016. ESCOLHA APENAS POR ANTIGUIDADE. DESCONSIDERAÇÃO DA ORIGEM

²² Quanto a esse aspecto, de grande valia é a lição colacionada pelo Ministro do STF Luiz Fux, em texto doutrinário publicado em conjunto com Carlos Eduardo Frazão: "Em primeiro lugar, as disposições regimentais consubstanciam, em tese, autênticas normas jurídicas e, como tais, são dotadas de imperatividade e de caráter vinculante. Sua violação, ademais, habilita a pronta e imediata resposta do ordenamento jurídico. Nesse cenário, é inconcebível a existência de normas cujo cumprimento não se possa exigir coercitivamente. Não há aqui alternativa: (i) ou bem as normas regimentais são verdadeiramente normas e, portanto, viabilizam sua judicialização, (ii) ou, a rigor, não se trata de normas jurídicas, mas de simples recomendações, de adesão facultativa pelos seus destinatários. Este último não parece ser o caso". (FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. O Supremo Tribunal Federal na fronteira entre o Direito e a Política: alguns parâmetros de atuação. In: SARMENTO, Daniel. (Org.). *Jurisdição Constitucional e Política*. Rio de Janeiro: Gen Forense, 2015, v. 1, p. 46.)

46. A Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 87, de 21 de dezembro de 2016, violou o art. 73, § 2º, incisos I e II, e art. 75, *caput* e parágrafo único, todos da Constituição Federal, ao estabelecer a *antiguidade* como critério para aproveitamento dos cargos de Conselheiro do Tribunal de Contas Estado do Ceará, desconsiderou a composição prevista no texto constitucional.

47. A Emenda à Constituição do Estado do Ceará coloca os atuais Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Municípios em disponibilidade. Caso seja aberta vaga no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a escolha de novo conselheiro recairá sobre o Conselheiro em disponibilidade mais antigo no tribunal, independentemente da origem da nomeação, nestes termos:

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.

48. A Emenda Constitucional nº 87/2016 desconsiderou a composição dos Tribunais de Contas prevista no art. 73, § 2º, incisos I e II, e art. 75, ambos da Constituição Federal. Observe-se que, ao estabelecer que a vaga aberta, excepcional e temporariamente, deverá ser preenchida pelo Conselheiro mais antigo no cargo, *independente da origem da nomeação*, desequilibra a representação colegiada que a Carta Federal define, qual seja, 4 (quatro) membros escolhidos pelo Poder Legislativo e outros 3 (três) de livre escolha do Chefe do Poder Executivo, sendo 1 (um) entre Procuradores de Contas e outro entre os Auditores de Contas.

49. A composição dos Tribunais de Contas é matéria objeto da Súmula nº 653 do Supremo Tribunal Federal, assim redigida:

Súmula nº 653/STF: “No Tribunal de Contas estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro à sua livre escolha”.

50. Há diversos julgados recentes do eg. Supremo Tribunal Federal no mesmo sentido da necessidade de observância da composição do Tribunal prevista no art. 73, § 2º, da CF/88:

“TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – ESCOLHA DE INTEGRANTES E COMPOSIÇÃO. O disposto no artigo 73, § 2º, da Constituição Federal, presente o princípio do determinismo, encerra não a simples escolha dos integrantes, mas, acima de tudo, a composição do Tribunal de Contas da União.” (ADI 2117, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 27/08/2014, DJe-181 18-09-2014)

“AGRAVOS REGIMENTAIS. ESTADO DO PIAUÍ. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ. FORMA DE COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. ESCOLHA E NOMEAÇÃO DOS CONSELHEIROS. ALEGAÇÃO DE AFRONTA À DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADIs 4.416 E 2.828. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO STF. RESSALVA QUANTO AO ENTENDIMENTO. SIMILITUDE DA TEMÁTICA DE FUNDO. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 734 DO STF. REVOGAÇÃO DOS DISPOSITIVOS QUESTIONADOS. AGRAVOS REGIMENTAIS A QUE SE NEGA PROVIMENTO.” (Rcl 14056 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 26/08/2014, DJe-176 11-09-2014).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. 1. COMPOSIÇÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. NOMEAÇÕES REALIZADAS PELO GOVERNADOR DO ESTADO. OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DO MODELO CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. 2. IRRETROATIVIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL N. 35/2009. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL NÃO IMPUGNADO E SUFICIENTE PARA A MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 283 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (RE 634891 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 21/06/2011, DJe-146 01-08-2011).

51. Por isso, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade da expressão *“independentemente da origem de nomeação”* constante do artigo 2º, § 1º, 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 aberta no TCE.

52. Impõe-se ainda a declaração de inconstitucionalidade do § 2º do artigo 2º da Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 87. Embora os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município tenham sido postos em

disponibilidade, não deixam de estar protegidos pelas garantias da *vitaliciedade* e da *inamovibilidade*, previstas no artigo 95, I e II, da Constituição Federal tais garantias são aplicáveis também aos conselheiros dos tribunais de contas em razão do que estabelece o artigo 73, *caput* e § 3º, e o artigo 75 da Constituição Federal. Exigir que o conselheiro do tribunal de contas se submeta a novo processo de nomeação pelo Governador e aprovação pela Assembleia Legislativa levaria a gravíssima violação dessas garantias da independência dos Conselhos de Contas. Certamente, julgamentos anteriores, já levados a termo em um ambiente institucional de independência, quando os conselheiros do TCM-CE eram providos das garantias institucionais da magistratura, serão levados em conta pelo Governador e pela Assembleia – agentes políticos que são – quando da decisão de reconduzi-los, se esta decisão pode se processar discricionariamente.

53. Não se trata de um provimento inaugural, senão, não haveria que se falar em *disponibilidade*. Por possuírem a garantia da *vitaliciedade*, uma vez nomeados, os Conselheiros não podem ter sua atuação condicionada a nova apreciação dos referidos requisitos pelo Poder Legislativo.

54. Demonstrado que a Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 87, de 21 de dezembro de 2016, violou o art. 73, § 2º, incisos I e II, e art. 75, *caput* e parágrafo único, da Constituição Federal, ao estabelecer a *antiguidade* como critério para aproveitamento dos Conselheiros, sem considerar a composição prevista no texto constitucional, requer-se a procedência da ação.

III. 2. APLICAÇÃO DO MODELO FEDERAL. COMPETÊNCIAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA INCOMPATÍVEIS COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE DA NOVA REDAÇÃO DOS INCISOS VI, XI, XIV E XXXV DO ART. 49, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ.

55. As normas estabelecidas pela Constituição Federal para conformar a relação entre o Tribunal de Contas da União e o Congresso Nacional também se aplicam aos estados. As relações mantidas entre os tribunais de contas estaduais e as assembleias legislativas devem ser simétricas ao modelo federal, estabelecido na Constituição da República. Tal exigência já seria decorrente do chamado “princípio da simetria”, tradicional na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Na hipótese, porém, a aplicação do modelo federal também aos estados membros decorre de previsão constitucional expressa. De acordo com o já citado artigo 75 da Constituição Federal, “*As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.*” Tais normas são o que antiga jurisprudência da Corte costumava chamar de “princípios federais extensíveis”.²³ Nos seguintes precedentes, relativos aos tribunais de contas estaduais, se determinou a observância do modelo federal:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. TRIBUNAL DE CONTAS. NORMA LOCAL QUE OBRIGA O TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL A EXAMINAR PREVIAMENTE A VALIDADE DE CONTRATOS FIRMADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. REGRA DA SIMETRIA. INEXISTÊNCIA

²³ Nesse sentido, ainda na vigência da Constituição anterior, cf.: “*Representação de inconstitucionalidade. Emenda à Constituição do Estado do Amazonas, dando nova redação ao artigo 118, que trata da auditoria do Tribunal de Contas do Estado. (...) Remuneração dos auditores do Tribunal de Contas vinculadas às vantagens da magistratura. Contrariedade a Princípio Federal Extensível, contido no artigo 98, caput da Constituição Federal. (...)*” (Rp 1393, Relator Min. Carlos Madeira, Tribunal Pleno, julgado em 12/11/1987, DJ 12-02-1988).

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

“Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Tocantins. Emenda Constitucional nº 16/2006, que criou a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário da Assembleia Legislativa, das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas (§ 5º do art. 33) e atribuiu à Assembleia Legislativa a competência para sustar não apenas os contratos, mas também as licitações e eventuais casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (art. 19, inciso XXVIII, e art. 33, inciso IX e § 1º). 3. A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Precedentes. 4. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88. Precedentes. 5. Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo. Precedentes. 6. A Constituição Federal dispõe que apenas no caso de contratos o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional (art. 71, § 1º, CF/88). 7. As

circunstâncias específicas do caso, assim como o curto período de vigência dos dispositivos constitucionais impugnados, justificam a concessão da liminar com eficácia ex tunc. 8. Medida cautelar deferida, por unanimidade de votos” (ADI 3715 MC, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 24/05/2006, DJ 25-08-2006).

56. Considerando essa jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, são indubitavelmente inconstitucionais os seguintes artigos da EC nº 87/2016, que atribuem competências à Assembleia Legislativa, relativamente à Corte de Contas, em desconformidade com o modelo estabelecido na Constituição federal:

Art.35. Os incisos VI, XI e XIV do art. 49, da Constituição do Estado do Ceará, 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 Ceará, os incisos XXXIII, XXXIV e XXXV, com a seguinte redação:

“Art.49....

...

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)

57. Tais artigos da EC 87/2016 estão em contradição com os seguintes preceitos constitucionais federais análogos:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

[...]

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificacão adequada. (Redaçãõ dada pela Emenda Constitucional de Revisãõ n° 2, de 1994).

58. Como visto, tais competências, atribuídas pela EC n° 87/2016, não foram conferidas ao Congresso Nacional para controlar o Tribunal de Contas da União - TCU. Ademais, as garantias da autonomia dos órgãos judiciários se

estendem aos tribunais de contas, por força do que dispõem os artigos 73 e 96 da Constituição da República. Aplicam-se, por isso, os parâmetros fixados pelo STF no julgamento da ADC nº 33/DF, em que se declarou a impossibilidade de o Poder Legislativo sustar atos do Poder Judiciário. No caso, o Congresso Nacional havia editado Decreto Legislativo susando Resolução do TSE que promoveu a alteração de bancadas estaduais na Câmara dos Deputados:

“Ação Declaratória de Constitucionalidade. Medida Cautelar. 2. Julgamento conjunto com as ADIs 4.947, 5.020 e 5.028. 3. Relação de dependência lógica entre os objetos das ações julgadas em conjunto. Lei Complementar 78/1993, Resolução/TSE 23.389/2013 e Decreto Legislativo 424/2013, este último objeto da ação em epígrafe. 4. O Plenário considerou que a presente ADC poderia beneficiar-se da instrução levada a efeito nas ADIs e transformou o exame da medida cautelar em julgamento de mérito. 5. Impossibilidade de alterar-se os termos de lei complementar, no caso, a LC 78/1993, pela via do decreto legislativo. 6. Ausência de previsão constitucional para a edição de decretos legislativos que visem a sustar atos emanados do Poder Judiciário. Violação à separação dos poderes. 7. O DL 424/2013 foi editado no mês de dezembro de 2013, portanto, há menos de 1 (um) ano das eleições gerais de 2014. Violação ao princípio da anterioridade eleitoral, nos termos do art. 16 da CF/88. 8. Inconstitucionalidade formal e material do Decreto Legislativo 424/2013. Ação Declaratória de Constitucionalidade julgada improcedente.” (ADC 33, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2014, DJe-213 30-10-2014).

59. O mesmo raciocínio aplica-se ao Tribunal de Contas, que possui as mesmas garantias de autonomia do Judiciário, não se mostrando cabível ao legislador reformador estadual ampliar suas competências para estabelecer formas de controle das Cortes de Contas não previstas na esfera federal. O inciso XXXV do art. 49 da Constituição Estadual, acrescido pelo art. 36 da Emenda Constitucional n. 87/2006 (DOE de 21.12.2016), representa clara violação à autonomia administrativa do Tribunal de contas, inserindo disposição que não encontra paradigma no modelo federal.

60. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da já referida ADI 3715 - Tocantins, protegeu a autonomia administrativa do Tribunal de Contas, em relação à Assembleia Legislativa de Tocantins. A Assembleia promulgou a Emenda Constitucional nº 16/2006 criando a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário daquela Casa Legislativa, das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas (§5º do art. 33). Além disso, atribuiu ao Parlamento local a competência para sustar não apenas os contratos administrativos, mas também as licitações e procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação (art. 19, inciso XXVIII, e art. 33, inciso IX e § 1º). O Supremo Tribunal Federal entendeu que tais normas são inconstitucionais por violarem as normas constitucionais federais que conformam a organização do Tribunal de Contas da União, as quais são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros.

- PARTE IV - CAUTELAR

61. A concessão de medida cautelar **ainda durante o recesso do Tribunal** é imprescindível para que não haja prejuízo de impossível ou difícil reparação. Estão presentes os requisitos do *periculum in mora* e aparência de bom direito.

62. A Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 87, de 21 de dezembro de 2016, possui efeitos imediatos a partir de sua publicação. A publicação ocorreu na edição do próprio dia 21 de dezembro do Diário Oficial do Estado. Não obstante os poucos dias transcorridos desde a publicação da Emenda Constitucional Estadual nº 87/2016, todo o processo de desativação do Tribunal de Contas dos Municípios já está em curso. Os Conselheiros do TCM foram colocados em disponibilidade. Os servidores estão sendo remanejados para o

Tribunal de Contas do Estado, os processos estão sendo redistribuídos e o espaço físico está em processo de desmobilização. O site do Tribunal já está fora do ar.

63. Em razão do rápido processo de desativação o Tribunal de Contas dos Municípios, **é necessário deferimento da medida cautelar ainda durante o recesso, para que o processo não tenha se consumado por completo quando do final do recesso judiciário.** 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. O 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, reatuados e redistribuídos. As instruções já em curso também serão atrasadas, uma vez que serão reanalisadas no TCE.

64. É importante destacar que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará possui cerca de 7.200 processos em curso, que sofrerão dissolução de continuidade de seu exame, com prejuízos irreparáveis para a sociedade. Há, ainda possibilidade concreta de prescrição de processos, 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).

65. O requisito do *fumus boni iuris* decorre de todos os argumentos antes expostos, amparados por atual e reiterada jurisprudência do eg. Supremo Tribunal Federal. O juízo quando à “*probabilidade do direito*” se assenta na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

66. A usurpação de competência do Tribunal de Contas para propor normas sobre sua própria organização é matéria já amplamente examinada por este eg. Tribunal. O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo

dos Tribunais de Contas traduz vício de iniciativa, cuja ocorrência resulta em inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo: 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.

67. Os artigos 60 e 64 da Constituição Federal não permitem que emendas constitucionais tramitem em regime de urgência, considerando a necessidade de amplo debate sobre as alterações a serem promovidas nas constituições. O lapso temporal entre a aprovação da emenda na Comissão de Constituição e Justiça e as votações em dois turnos foi de poucos minutos. Impossível supor que tenha ocorrido o indispensável debate sobre tão relevante alteração constitucional. Também sob esse aspecto é necessária a concessão da liminar.

68. Observe-se que não haverá qualquer prejuízo para o Estado se a medida liminar for concedida. O único efeito prático as Câmaras Municipais continuarão a contar com o auxílio do Tribunal de Contas Municipal para o exame das contas municipais, como vem ocorrendo há décadas no Estado do Ceará. A liminar sequer impedirá suposta economia de recursos, pois a Emenda Constitucional Estadual nº 87/2016 mantém a remuneração dos servidores do TCM.

69. Tampouco se constata irreversibilidade no provimento. Se julgado improcedente o pedido, o Estado do Ceará poderá retomar, de imediato, os procedimentos administrativos para extinção do Tribunal de Contas Municipal.

70. Assim, requer-se a este e. STF que seja deferida medida cautelar para se suspender a eficácia da Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 87, de 21 de dezembro de 2016.

- PARTE V -
PEDIDOS

71. Por todo o exposto, requer a ATRICON que:
- 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;

- c) seja notificada a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, por intermédio de seu Presidente, para que, como responsável pela elaboração dos atos impugnados, manifeste-se;
- d) seja notificado do Exmo. Sr. Procurador Geral da República para que emita o seu Parecer.

Nesses termos,
Pede deferimento.

Brasília, 26 de dezembro de 2016.


Cláudio Pereira de Souza Neto
OAB/RJ nº 96.073


Beatriz Veríssimo de Sena
OAB/DF nº 15.777


Ademar Borges de Sousa Filho
OAB/DF nº 29.178