

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 113017-32.2016.8.09.0000  
(201691130176) DE GOIÂNIA**

**REQUERENTE** PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS  
**REQUERIDO** ESTADO DE GOIÁS  
**INTERESSADO** PROCURADOR GERAL DO ESTADO  
**RELATOR** DESEMBARGADOR CARLOS ESCHER  
**CORTE ESPECIAL**

## **RELATÓRIO**

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade**, proposta pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, Dr. Lauro Machado Nogueira, em face do artigo 12 da Lei n. 16.168/2007, com redação dada pela Lei n. 17.260/2011, ambas do Estado de Goiás.

O requerente alega, em síntese, ser impossível que as emendas parlamentares, em proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, versem acerca de matéria diversa daquela apresentada no projeto de lei inicial.

No entanto, a despeito de que a redação primitiva do artigo 12 do Projeto de Lei n. 3793/2010,

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

que deu origem à Lei Estadual n. 17.260/2011 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), encaminhado pelo Presidente do respectivo Tribunal, vedasse a reeleição dos do Presidente, do Vice-Presidente e do Corregedor-Geral daquele Tribunal, eleitos pelos seus Conselheiros, foi indevidamente acrescentada ao referido artigo, expressa permissão à referida reeleição.

Assim, afirma que a autorização para que haja a reeleição do Presidente do Tribunal de Contas, após o exercício de 02 (dois) anos de mandato, extrapola os limites da iniciativa legislativa conferida àquele Tribunal, havendo violação ao artigo 28, bem como o inciso V, "b", do artigo 46 da Constituição Estadual.

Argumenta, portanto, que o artigo 12 da Lei Estadual n. 16.168/2007, com a redação dada pela Lei Estadual n. 17.260/2011 resultou de um vício de iniciativa, açambarcando a competência que pertence à Corte de Contas do Estado de Goiás.

Pede, ao final, seja julgada procedente a presente ação e declarada a constitucionalidade do artigo 12 da Lei n. 16.168/2007, com a redação atribuída pela Lei n. 17.260/2011, ambas do Estado de

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

Goiás, por infringência aos artigos 28, 46, inciso V, alínea "b", e 92, *caput*, da Constituição do Estado de Goiás.

Com a inicial, vieram os documentos de fls. 16/90.

Não foi efetuado pedido de liminar. Contudo, autorizei o processamento da ADIN (fls. 93/94vº).

As informações prestadas pelo ilustre Presidente da Assembleia Legislativa do Estado (fls. 98/104) foram no sentido de que é preciso ampliar a conceituação de pertinência temática quanto à emenda parlamentar, sob pena de se esvaziar a atividade legislativa do Parlamento Estadual, o qual tem como prerrogativa a possibilidade de emenda aos projetos de lei que são apresentados na Assembleia Legislativa, atividade que não se confunde com o poder de instaurar o processo legislativo.

Sustentou que a pertinência temática é legalmente conceituada como a correlação que deve haver entre a inovação e o objeto do projeto original, sendo que no caso em exame a Assembleia Legislativa não suprimiu e nem acrescentou nenhum tema sem

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

pertinência temática previsto originariamente na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

Acrescentou que é comum o fato de um único mandato se revelar insuficiente para concluir os objetivos estabelecidos pela respectiva gestão, o que motivou a edição de referida emenda parlamentar, deixando referida Corte de Contas estadual em situação equivalente à do Tribunal de Contas dos Municípios, do Tribunal de Justiça e do Ministério Público, quanto a este aspecto.

Finalmente, concluindo que não existe ausência de pertinência temática ou violação ao princípio da separação dos poderes, pediu que seja declarada improcedente o presente pedido de declaração de constitucionalidade.

Em amparo às suas argumentações, juntou aos autos os documentos de fls.106/172.

Em seguida, às fls.173/176 o Procurador-Geral do Estado, Dr. Alexandre Eduardo Felipe Tocantins, defendeu a possibilidade de emenda aditiva a projetos de leis, a qual encontra óbice somente nas restrições impostas constitucionalmente, o que, no seu entender, não ocorre no caso em exame, uma

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

vez que a regência da direção do Tribunal de Contas do Estado de Goiás não é tema tratado dentre as competências reservadas do artigo 46, inciso IV, da Constituição Estadual.

Por outro lado, entende que a emenda em questão não acarretou qualquer efeito econômico nos cofres públicos, além de guardar relação de pertinência temática com o objeto do projeto legislativo apresentado na Assembleia, estando, ainda, em conformidade com a Lei Federal nº 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), a qual também autoriza a reeleição do Presidente e do vice-Presidente daquele Colegiado.

Por fim, pede a improcedência do pedido de declaração de constitucionalidade do dispositivo legal impugnado.

Ainda, às fls.193/198 a ilustre Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Conselheira Carla Cíntia Santillo, alegou que a emenda ao artigo 12 da Lei Orgânica daquele Tribunal, elaborada pela Assembleia Legislativa não tem pertinência temática com o anteprojeto de lei apresentado, o qual tinha como escopo, tão somente aprimorar a referida lei orgânica, para adequá-la à

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

política de controle externo que exerce.

Afirma que não se quis, em momento algum, alterar o artigo 12 da Lei Estadual nº 16.168/07, o qual vedava, de modo taxativo, a reeleição do Presidente, do Vice-Presidente e do Corregedor-Geral daquela Casa.

Afirma que ao Tribunal de Contas tem competência privativa para dispor sobre as regras de eleição do seu corpo diretivo e a respectiva duração dos mandatos, porque tal matéria diz respeito à sua organização interna, nos termos do artigo 28 e 46 da Constituição do Estado de Goiás, e não tendo elaborado prévia manifestação a respeito do assunto em análise, houve defeito de iniciativa, que deve ser reconhecido por este Tribunal de Justiça.

Pede, por fim, a declaração de constitucionalidade da nova redação dada ao artigo 12 da Lei Estadual nº 16.168/07, dada pela Lei Estadual nº 17.260/11.

Ouvida a respeito, o parecer da ilustrada Procuradoria de Justiça (fls.202/209) foi pela procedência do pedido veiculado na presente ação direta de constitucionalidade conforme a



*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

manifestação do douto Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, Dr. Spiridon N. Anyfantis.

É, em síntese, o relatório.

Peço dia para julgamento.

Goiânia, 31 de outubro de 2016.

Desembargador **CARLOS ESCHER**  
RELATOR

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 113017-32.2016.8.09.0000  
(201691130176) DE GOIÂNIA**

<b>REQUERENTE</b>	PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS
<b>REQUERIDO</b>	ESTADO DE GOIÁS
<b>INTERESSADO</b>	PROCURADOR GERAL DO ESTADO
<b>RELATOR</b>	DESEMBARGADOR CARLOS ESCHER
<b>CORTE ESPECIAL</b>	

**VOTO**

Conforme relatado, o ilustre Procurador-Geral de Justiça do Estado de Goiás arguiu a constitucionalidade do artigo 12 da Lei nº. 16.168/2007, com redação dada pela Lei n. 17.260/2011, a qual alterou a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, acrescentando a possibilidade de que fossem reeleitos, após 02 (dois) anos de mandato, o Presidente, o vice-Presidente e o Corregedor-Geral do referido Tribunal.

De início observo que, efetivamente, vislumbro, a alegada constitucionalidade. E referida mácula ocorre, tanto porque a alteração efetuada pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás deixou de guardar pertinência temática com o anteprojeto de Lei enviado àquela Casa pelo Tribunal de Contas do Estado

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

de Goiás, quanto pelo fato de que, assim fazendo, a Casa Legislativa mencionada acabou por se imiscuir em iniciativa reservada a aludida Casa de Contas.

De fato, referida proposta legislativa enviada à Assembleia (fls.69/76) sequer adentrava ao tema da reeleição ou duração dos mandatos do corpo diretivo daquele Tribunal de Contas.

De fato, consta às fls. 66/68 o Ofício nº 0476/2010 (expedido pelo então Presidente do Tribunal de contas do Estado de Goiás, conselheiro Gerson Bulhões Ferreira, no dia 16/11/2010), no sentido de que as pretendidas alterações da Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás), somente tinham o escopo de aprimorar a fiscalização da gestão pública, nos seguintes termos:

"(...) Dentre as alterações constantes do anteprojeto que segue anexado, merecem destaque:  
a) a adequação dos processos de prestação e tomada de constas anuais à Reforma da constituição Estadual recentemente promulgada por esta Casa de Leis;  
b) a criação do CAPÍTULO IV-A no TÍTULO IV para disciplinar o instituto jurídico da prescrição no âmbito do TCE-GO, com vistas a reforçar a segurança nas relações jurídicas, intrínseca ao próprio ordenamento jurídico. Tão melhor será o Estado, quanto maior a sua capacidade de oferecer segurança nas relações jurídicas de seus cidadãos. Neste cenário o elemento temporal ganha destaque relevância;

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

c) a possibilidade de o Tribunal de contas chamar o responsável por órgão ou entidade a ele jurisdicionado para firmar Termo de Ajustamento de Gestão- TAG, nos casos em que forem verificadas ilegalidades ou irregularidades passíveis de aplicação de alguma forma de sanção. Antes de apenar, o TCE oferece as sugestões para a correção dos rumos na gestão, fixa metas com os respectivos prazos, de modo a exercer um controle eficaz, com foco no resultado, de viés pedagógico;

d) alterações de caráter organizacional, como o desdobramento dos incisos relativos às competências constitucionais da corte de Contas, facilitando o conhecimento pelo jurisdicionado;

e) instituição do Diário eletrônico do Tribunal de contas do Estado de Goiás, nos mesmos moldes já efetuados pelo Ministério Público goiano (art.15 da Lei Complementar estadual nº 65/2008);

Os demais dispositivos que se pretende alterar cuidam de necessários aprimoramentos ao desempenho das atividades técnico-operacionais da Corte (...)” (fl.120/121 ou 67/68).

A censurada inovação ao tema é também observada no relatório exarado pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás no processo nº 2010003793, senão vejamos:

“Não vislumbramos qualquer óbice constitucional ou legal que impeça a aprovação da presente matéria(...) merecendo o projeto tão somente, o acréscimo do dispositivo abaixo, visando a alteração do caput do art. 12 da Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007, que passa a ter a seguinte redação:

**'Art.12. Os Conselheiros elegerão o Presidente, o Vice-Presidente e o Corregedor-Geral do Tribunal, para mandato de 2 (dois) anos, com início em 1º de janeiro, permitida uma reeleição.'** (fl.78 ou 131). (grifei).

Conforme se vê, a iniciativa na

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

modificação do prazo de duração do mandato daqueles cargos diretivos do Tribunal de Contas foi da Assembleia Legislativa, sem qualquer relação com os temas propostos pelo referido Tribunal de Contas.

Com essa conduta, a aludida Casa Legiferante acabou por assumir a exclusiva competência de iniciativa de lei que não estava a seu cargo, em infringência ao artigo 11, e 46, inciso IV, alínea "b", todos da Constituição Estadual.

O primeiro dos referidos dispositivos ao elencar a competência exclusiva daquela Casa de Leis, não prevê a sua atribuição para a alteração do prazo de duração dos mandados dos cargos diretivos do Tribunal de contas, senão vejamos:

**Art. 11.** Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa:

- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010.
  - I - autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos internos e externos, bem como conceder garantias do Tesouro Estadual em operações de crédito;
  - II - autorizar o Governador e o Vice-Governador a se ausentarem do Estado ou do País por mais de 15 (quinze) dias;
  - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010.
  - A expressão "por qualquer prazo" foi suspensa liminarmente pela ADIN nº 738-6, do Supremo Tribunal Federal, Acórdão D.J. de 23.4.93.
  - III - aprovar a intervenção estadual nos Municípios, bem como suspendê-la;

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

IV - sustar os atos normativos do Poder Executivo, ou dos Tribunais de Contas, em desacordo com a lei ou, no primeiro caso, que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010.

V - mudar, temporariamente, sua sede;

VI - fixar os subsídios dos Deputados, em razão de, no máximo, 75% (setenta e cinco por cento) daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010.

VII - julgar, anualmente, as contas prestadas pelo Governador e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

VIII - fiscalizar e controlar, diretamente, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

IX - apreciar convênios ou acordos firmados pelo Estado;

X - escolher quatro membros do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios e aprovar, previamente, por voto secreto, após arguição pública, os indicados pelo Governador do Estado;

- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010.

XI - autorizar referendo e convocar plebiscito, na forma da lei;

XII - aprovar, previamente, a alienação ou cessão de uso de terras públicas;

XIII - processar e julgar o Governador e o Vice-Governador por crime de responsabilidade e os Secretários de Estado por crime da mesma natureza, conexo com aquele;

XIV - proceder à tomada de contas do Governador, quando não prestadas dentro de sessenta dias após a abertura da Sessão Legislativa;

XV - elaborar seu regimento interno e dispor sobre organização, funcionamento, polícia legislativa, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de serviços de sua Secretaria, provê-los, conceder aposentadoria aos seus servidores e pensão aos seus dependentes, no caso de morte, e, observados os parâmetros estabelecidos na Constituição da República, na

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

legislação federal pertinente e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, fixar ou alterar sua remuneração ou subsídio;

- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010.

XVI - sustar o andamento de ação penal proposta contra Deputados, por crime ocorrido após a diplomação, nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 12;

- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010.

XVII - dar posse ao Governador e ao Vice-Governador;

XVIII - conhecer da renúncia do Governador e do Vice-Governador;

XIX - conceder licença ao Governador para interromper, por motivo de doença, o exercício de suas funções;

XX - destituir, por voto da maioria de seus membros, o Governador ou o Vice-Governador, após o trânsito em julgado de sentença condenatória, por crime comum com pena privativa de liberdade, ou por crime de responsabilidade;

XXI - apreciar e julgar as contas anuais do Tribunal de Contas do Estado;

- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010.

XXII - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a destituição do Procurador-Geral de Justiça;

XXIII - solicitar a intervenção federal, quando houver coação ou impedimento do Poder;

XXIV - suspender, no todo ou em parte, a execução de leis estaduais ou municipais declaradas inconstitucionais por decisão definitiva do Tribunal de Justiça;

- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010.

- Revogado pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010, art. 5º, III.

XXVI - decidir e declarar a perda de mandato de Deputados, observado o que dispõe o art. 14;

- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010.

XXVII - ordenar, por solicitação do Tribunal de Contas do Estado, a sustação de contratos por ele impugnados;

XXVIII - declarar, por maioria absoluta, o impedimento do Governador ou do Vice-Governador e a consequente vacância do cargo, em caso de doença grave que afete suas faculdades mentais ou

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

sua vontade;

XXIX – autorizar, por voto de dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Governador e o Vice-Governador do Estado e Secretários de Estado.

- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010.

- Acrescido pela Emenda Constitucional nº 11, de 30.6.95, D.A. de 3.07.95.

§ 1º Resolução disporá sobre as matérias constantes dos incisos VI, XIV e XV deste artigo, ressalvada, neste último caso, a fixação ou alteração da remuneração ou subsídio dos servidores, que dependerá de lei específica.

- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010.

§ 2º - A lei disporá sobre o processo de fiscalização dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta.

§ 3º À Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa, instituição permanente, compete exercer a representação judicial, o assessoramento no controle externo, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico do Poder Legislativo.

- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010.

- Acrescido pela Emenda Constitucional nº 14, de 28.6.96, D.A. de 01-07-1996.

§ 4º - Resolução, de iniciativa da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, organizará a Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa, observados os princípios e regras pertinentes à Constituição Federal e a esta Constituição, disciplinará sua competência e disporá sobre o ingresso na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, respeitada a situação jurídico-funcional dos integrantes da Consultoria Jurídica Legislativa do Poder Legislativo, que passam a integrar a Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa, na condição de Procuradores.

- Acrescido pela Emenda Constitucional nº 14, de 28.6.96, D.A. de 01-07-1996."

§ 5º A remuneração dos Procuradores da Assembleia Legislativa será por subsídio, conforme § 3º do art. 94.

- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010.

§ 6º O Procurador-Geral da Assembleia Legislativa

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

será nomeado pelo Presidente da Assembleia Legislativa, em comissão, entre os procuradores estáveis integrantes da carreira.

- Acrescido pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010.

§ 7º Nos casos previstos nos incisos VII e XXI, as decisões da Assembleia Legislativa de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.”

Conclui-se que referida Casa Legiferante, ao trazer inovação totalmente alheia às propostas remetidas pelo referido Tribunal de Contas acabou por podar a liberdade e a iniciativa daquele Órgão para regular a sua organização e funcionamento, ferindo a cláusula de reserva de iniciativa, ao adotar tema totalmente alheio à proposta apresentada pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

A respeito da questão em enfoque, esta Corte Especial, confirmando liminar concedida em favor do Tribunal de Contas do Município, inclusive suspendeu a aplicação do dispositivo impugnado, por ausência de pertinência temática, nos termos que transcrevo a seguir:

“AGRADO INTERNO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1 - MONOCRÁTICO INDEFERIMENTO DE TUTELA PROVISÓRIA (MEDIDA CAUTELAR). POSSIBILIDADE. Na linha de consagrada orientação do STF, é possível o indeferimento monocrático de pleito liminar em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2 - MEDIDA CAUTELAR. PROJETO DE LEI. INICIATIVA EXCLUSIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO. EMENDA

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

PARLAMENTAR SEM PERTINÊNCIA TEMÁTICA. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E CONVENIÊNCIA VERIFICADAS. Em sede de controle abstrato de constitucionalidade, a exemplo das ordinárias demandas judiciais intrapartes, cabível a suspensão liminar do dispositivo impugnado uma vez visualizada a conveniência da medida, aliada, claro, à plausibilidade jurídica do pedido. Hipótese em que a houve emenda parlamentar supletiva de Proposta de Lei de iniciativa exclusiva do Tribunal de Contas dos Municípios. Sobrestada eficácia, com efeito ex tunc, do art. 39, §4º, da Lei Estadual 15.958/07, na redação dada pela Lei Estadual 18.632/2014. AGRAVO INTERNO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. (TJGO, ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 400397-46.2015.8.09.0000, Rel. DES. JOAO WALDECK FELIX DE SOUSA, CORTE ESPECIAL, julgado em 24/08/2016, DJe 2126 de 06/10/2016).

Portanto, do exame dos autos, observo ser o caso de julgar procedente a presente ação de inconstitucionalidade, uma vez que ao Tribunal de Contas é concedida a prerrogativa constitucional de preservar sua autonomia funcional, administrativa e financeira, sendo que os seus projetos apresentados ao Legislativo são instrumentos formais de exercitar o poder de iniciativa, elegendo os interesses que entende devam ser juridicamente tutelados.

As emendas aditivas aos projetos de lei de iniciativa restrita podem ser efetuadas na Assembleia Legislativa desde que seja guardada a pertinência temática, isto é, sem desfigurar a proposição inicial ou nela inserir matéria diversa

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

daquela originalmente proposta e, ainda, desde que não importe aumento de despesa.

Acrescente-se que, a despeito do fato de que o artigo 71 da Carta da República disponha que o controle externo, a cargo do Legislativo, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, a corrente doutrinária majoritária a respeito entende que aludido Tribunal não é subordinado ao Legislativo, possuindo um "status" institucional, senão vejamos:

"Deste modo, demonstra-se razoável a linha de entendimento que acolhe a tese de que os Tribunais de contas são órgão autônomos, cuja jurisdição e competência advém diretamente do texto constitucional, mas que exercem tanto funções jurisdicionais propriamente ditas quanto funções meramente administrativas." (SANTOS, Jair Lima. Tribunal de Contas da União & Controles Estatal e Social da Administração Pública. Curitiba: Ed.Juruá, p.63).

De fato, o artigo 73 da Carta da República, ao conferir aos Tribunais de Contas as atribuições próprias dos Tribunais de Justiça previstas no seu art.96 (em prerrogativas estendidas aos Tribunais de Contas dos Estados pelo artigo 75 da mesma Constituição), lhes concede autonomia administrativa e financeira.

Esse entendimento, inclusive, já foi

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

por diversas vezes acolhido perante o Supremo Tribunal Federal, senão vejamos:

"EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO: COMPETÊNCIAS RESERVADAS. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE TEXTOS DE LEI COMPLEMENTAR E DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 49, IX, 71, I E II, 73, "CAPUT" E 96, C/C ARTIGO 75 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.[...]"

Não são, entretanto, as Cortes de Contas órgãos subordinados ou dependentes do Poder Legislativo, tendo em vista que dispõem de autonomia administrativa e financeira, nos termos do art. 73, caput, da Constituição Federal, que lhes confere as atribuições previstas em seu art. 96, relativas ao Poder Judiciário.[...] (STF, ADI 1140, Relator Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2003, DJ 26-09-2003 PP-00004 EMENT VOL-02125-01 PP-00032).

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON) - ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL - LEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" - AUTONOMIA DO ESTADO-MEMBRO - A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO-MEMBRO COMO EXPRESSÃO DE UMA ORDEM NORMATIVA AUTÔNOMA - LIMITAÇÕES AO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE - IMPOSIÇÃO, AOS CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS, DE DIVERSAS CONDUTAS, SOB PENA DE CONFIGURAÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE, SUJEITO A JULGAMENTO PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA - PRESCRIÇÃO NORMATIVA EMANADA DO LEGISLADOR CONSTITUINTE ESTADUAL - FALTA DE COMPETÊNCIA DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CRIMES DE RESPONSABILIDADE - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA QUE PERTENCE, EXCLUSIVAMENTE, À UNIÃO FEDERAL - PROMULGAÇÃO, PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DA EC N° 40/2009 - ALEGADA TRANSGRESSÃO AO ESTATUTO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL E ÀS PRERROGATIVAS CONSTITUCIONAIS DOS CONSELHEIROS QUE O INTEGRAM - MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ATRICON - ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

NACIONAL - PERTINÊNCIA TEMÁTICA - LEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" [...] Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República. [...] (STF, ADI 4190 MC-REF, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2010, DJe-105 DIVULG 10-06-2010 PUBLIC 11-06-2010 EMENT VOL-02405-02 PP-00313 RTJ VOL-00213- PP-00436 RT v. 100, n. 911, 2011, p. 379-404).

" A POSIÇÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS - ÓRGÃOS INVESTIDOS DE AUTONOMIA JURÍDICA - INEXISTÊNCIA DE QUALQUER VÍNCULO DE SUBORDINAÇÃO INSTITUCIONAL AO PODER LEGISLATIVO - ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE TRADUZEM DIRETA EMANAÇÃO DA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. - Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República. Doutrina. Precedentes." (STF - ADI 4190 MC-REF / RJ - RIO DE JANEIRO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a):Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 10/03/2010 Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

Destarte, ao ser reconhecido o seu caráter institucional, o Tribunal de Contas, com suas competências exclusivas, dentre elas a própria gestão

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

administrativa, é dotado de um aparato instrumental que lhe é outorgado pelo texto constitucional, viabilizando o exercício de sua função estatal com padrão de qualidade tendente a atingir o sentido finalístico de suas atribuições.

Para melhor elucidação, transcrevo os dispositivos atinentes à matéria, compilando, em primeiro lugar o artigo da Constituição Federal que atribui aos Tribunais de Contas da União a prerrogativa de exercer as atribuições dos Tribunais de Justiça, no que couber:

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

Já o mencionado artigo 96 da Constituição da República assim dispõe:

"Art. 96. Compete privativamente:  
I - aos tribunais:  
a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos (...)".

Do mesmo modo, a Constituição Estadual,

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

por simetria, traz disposição idêntica, prevista no seu artigo 46, embora o artigo 28 faça a remissão ao tema mencionando o artigo 26 da Carta Estadual.

Para melhor elucidação, transcrevo a norma prevista na Constituição Estadual, a qual reproduz a regra da Carta da República que cuida da autonomia dos órgãos jurisdicionais, senão vejamos:

"Art. 46. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça:  
IV. propor ao legislativo:  
(...)  
b) a alteração da organização e da divisão judiciárias do Estado;"

Conforme se vê, a reserva de iniciativa do Tribunal de Contas acerca de matérias relativas à sua organização interna, também por simetria, vem descrita no artigo 46, inciso IV, "b", da Constituição Estadual, que trata da alteração da organização interna dos órgãos aos quais se referem o mencionado dispositivo constitucional.

Acrescente-se que o mesmo dispositivo constitucional ainda dispõe que:

"Art. 46 - Compete privativamente ao Tribunal de Justiça:  
I - eleger seu Presidente, Vice-Presidente, Corregedor-Geral de Justiça e outros ocupantes de

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

cargos de direção;

- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 37, de 28-12-2004, D.O. de 03-02-2005.

I - eleger seu Presidente, Vice-Presidente, Corregedor-Geral de Justiça e outros titulares de cargos de direção;

II - elaborar seu regimento interno, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre as atribuições, competências e funcionamento de seus órgãos jurisdicionais e administrativos;

Observo que as normas anteriormente mencionada, referentes à Carta da República, e aquelas relativas à Constituição Estadual, direcionadas aos Tribunais de Justiça são aplicáveis também aos Tribunais de Contas do Estado por força do artigo 75 da referida Carta Federal, senão vejamos:

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

Destarte, estando demonstrada a autonomia do Tribunal de Contas, inclusive, quanto à sua gestão interna, bem como o fato de que a Assembleia Legislativa, ao emendar o projeto de lei que deveria ser iniciado apenas por aquela Casa de Contas, o fez sem observar o texto original do projeto, fazendo inserções sem a observação da pertinência temática. Portanto, incorreu em supressão

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

da iniciativa reservada ao referido órgão, no que se refere à alteração da sua própria lei orgânica.

Efetivamente, não é admissível que o Legislativo venha, **sponte sua**, a ter ingerências na Lei Orgânica do Tribunal de Contas Estadual, aumentando a duração do mandado do seu Presidente, Vice-Presidente e Corregedor-Geral, como ocorreu, sem qualquer iniciativa a respeito por parte daquele Tribunal, que ao propor a lei em comento almejou tão somente otimizar seus procedimentos fiscalizatórios.

Repudiando tal conduta, o Supremo Tribunal Federal já proferiu julgado em situação semelhante a esta, em estudo, senão vejamos:

"DECISÃO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. EMENDA PARLAMENTAR. PERTINÊNCIA TEMÁTICA: NECESSIDADE. PRECEDENTES. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório 1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, alínea a, da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de Goiás: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR. FALTA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. É possível ao parlamentar emendar projeto de lei de iniciativa reservada, desde que respeitadas as limitações estabelecidas explícitas e implicitamente na Constituição Estadual, dentre elas, a existência de pertinência temática, sob pena de inconstitucionalidade. 2. Não tendo sido observada a pertinência temática no projeto emendado pela Assembléia Legislativa, especialmente quanto ao inciso III, do art. 1º, da Lei 16.467/09, conclui-se pela

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

inconstitucionalidade de tal dispositivo, com redução de texto, ficando suprimida a expressão 'com efeito suspensivo' " (fls. 163-164). 2. A Recorrente alega que o Tribunal a quo teria contrariado os arts. 2º, 63, inc. II, 73, caput, 102, caput, inc. III e alínea a, e 125, § 2º, da Constituição da República. Argumenta que "o Tribunal de Justiça entendeu violado o art. 80 da Constituição do Estado, cujo teor é mera reprodução obrigatória do art. 73 da Constituição Federal. Assim sendo, o Colendo TJGO violou o citado art. 73 da Carta Magna" (fl. 197). Sustenta que "a leitura do art. 63, inc. II, da CF permite inferir que são possíveis emendas parlamentares aos projetos sobre a organização dos serviços administrativos de órgãos independentes da ordem constitucional, dentre eles os Tribunais de Contas, desde que não haja aumento de despesa e pertinência temática, este último um requisito implícito no texto da Carta Magna" (fl. 205). Apreciada a matéria trazida na espécie, DECIDO. 3. Razão jurídica não assiste à Recorrente. 4. O Tribunal a quo assentou: "No caso, observo que a lei anterior previa, expressamente, que o recurso de revisão seria recebido 'sem efeito suspensivo'. No projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo, a expressão supracitada foi substituída por 'com efeito devolutivo', permanecendo, assim, a intenção do Tribunal de Contas do Municípios em manter-se apenas a devolutividade do recurso de revisão. Mas a expressão 'com efeito devolutivo', constante do projeto, foi substituída por 'com efeito suspensivo', no âmbito do Poder Legislativo. Ao meu, ser a atribuição de efeito suspensivo ao recurso de revisão, através de emenda parlamentar, contrariou a redação original do projeto (e, inclusive, da lei anterior), no sentido de conferir-lhe apenas efeito devolutivo, não havendo simetria, mas flagrante divergência (...). Portanto, tendo em vista que a pertinência temática não foi observada pelo Poder Legislativo em relação ao inciso III, do art. 1º, da Lei 16.467/09, conclui-se que restou violado o art. 80 da Constituição do Estado de Goiás" (fls. 158-161). Esse entendimento não diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que assentou que a Constituição da República proíbe ao Poder Legislativo emendas a projeto de lei de iniciativa reservada que resultem aumento de

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

despesa pública e que não guardem relação de pertinência temática, harmonia e simetria com a proposta inicial. Nesse sentido: "TRIBUNAL DE JUSTIÇA - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO A ORGANIZAÇÃO E A DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO - INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 125, § 1º, 'IN FINE') - OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES - AUMENTO DA DESPESA ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA ORIGINAL, MOTIVADA PELA AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS CONSTANTES DO PROJETO INICIAL - CONFIGURAÇÃO, NA ESPÉCIE, DOS REQUISITOS PERTINENTES À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E AO 'PERICULUM IN MORA' - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.... - o poder de emendar projetos de lei - que se reveste de natureza eminentemente constitucional - qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que - respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República - as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política. Doutrina. Jurisprudência. - Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, quando do oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Suspensão cautelar da eficácia do diploma legislativo estadual impugnado nesta sede de fiscalização normativa abstrata" (ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 23.4.2004). E: "As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF)" (ADI 3.114, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJ 7.4.2006). E ainda: "AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. VANTAGEM. EMENTA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno (artigo 25, caput), impõe a obrigatoriedade observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Agravo regimental não provido" (RE 266.694-AgR, Rel. Min. Eros Grau, Primeira Turma, DJ 4.11.2005). Dessa orientação jurisprudencial não divergiu o acórdão recorrido. 5. Pelo exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Brasília, 23 de dezembro de 2010. Ministra CÂRMEN LÚCIA Relatora (RE 633802, Relator(a): Min. CÂRMEN LÚCIA, julgado em 23/12/2010, publicado em DJe-030 DIVULG 14/02/2011 PUBLIC 15/02/2011)

Em suma, o artigo 12 da Lei Orgânica do Estado de Goiás, com a redação atribuída pela Assembleia Legislativa pela Lei Estadual n. 17.260/2011, violou o artigo 28 e 46, inciso IV, alínea "b", ambos da Constituição do Estado de Goiás.



*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

Ante ao exposto, acolho o parecer da ilustrada Procuradoria de Justiça e **julgo procedente o pedido**, para declarar a constitucionalidade formal do artigo 12 da Lei nº 16.168/2007, com a nova redação que lhe conferiu a Lei Estadual nº 17.260/11, permitindo a reeleição do Presidente daquele Tribunal de Contas e demais cargos previstos no referido dispositivo legal, após dois anos de mandato, uma vez que a emenda ao referido texto de lei infringe os limites da iniciativa legislativa atribuída ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás pelo artigo 28 e 46, inciso IV, alínea "b", da Constituição do Estado de Goiás.

É o voto.

Goiânia, 23 de novembro de 2016.

Desembargador **CARLOS ESCHER**  
RELATOR

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 113017-32.2016.8.09.0000  
(201691130176) DE GOIÂNIA**

**REQUERENTE** PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS  
**REQUERIDO** ESTADO DE GOIÁS  
**INTERESSADO** PROCURADOR GERAL DO ESTADO  
**RELATOR** DESEMBARGADOR CARLOS ESCHER  
**CORTE ESPECIAL**

**EMENTA:**           **AÇÃO**           **DIRETA**           **DE**  
**INCONSTITUCIONALIDADE.**   **VÍCIO**   **FORMAL.**  
**EMENDA A PROJETO DE LEI SEM RELAÇÃO DE**  
**PERTINÊNCIA COM A PROPOSTA ORIGINAL.**  
**PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

O projeto de lei remetido pelo Tribunal de Contas do Estado à Assembleia Legislativa somente pode sofrer emenda por parte deste órgão se a inovação legislativa guardar relação de pertinência com a proposição original. Destarte, a permissão para a reeleição do Presidente daquele Tribunal, bem como dos demais cargos diretivos mencionados no artigo 12 da Lei Orgânica daquele Órgão (Lei n° 16.168/2007), sem que houvesse qualquer menção ao tema no projeto enviado à



*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

Casa Legislativa, fere de inconstitucionalidade formal o referido dispositivo de lei, no tocante à redação que lhe foi atribuída pela Lei Estadual nº 17.260/2011, devendo ser suprimida referida autorização, por afronta aos artigos 28 e 46, IV, "b" da Constituição Estadual.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
JULGADA PROCEDENTE.**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as supra indicadas.

**ACORDAM** os componentes da Corte Especial do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, à unanimidade de votos, em **julgar procedente a ação**, nos termos do voto do Relator. Fez sustentação oral a Dra. Carmem Lúcia Santana de Freitas em favor do Ministério Público.

Votaram com o Relator, os Desembargadores Kisleu Dias Maciel Filho, Jeová



*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

Sardinha de Moraes, Fausto Moreira Diniz, Norival Santomé, Carlos Alberto França, Francisco Vildon José Valente, Nicomedes Domingos Borges, Gerson Santana Cintra (convocado - Des. Amaral Wilson de Oliveira), Sandra Regina Teodoro Reis (convocada - Des<sup>a</sup> Elizabeth Maria da Silva), Ney Teles de Paula, Leobino Valente Chaves, Gilberto Marques Filho, João Waldeck Felix de Sousa e Nelma Branco Ferreira Perilo.

Ausentaram-se, ocasionalmente, a Desembargadora Beatriz Figueiredo Franco e, justificadamente, o Desembargador Walter Carlos Lemes.

Presidiu a sessão o Desembargador Leobino Valente Chaves.

Presente a ilustre Procuradora de Justiça Dra. Carmem Lúcia Santana de Freitas.

Goiânia, 23 de novembro de 2016.

Desembargador **CARLOS ESCHER**  
RELATOR