CONTROLE PÚBLICO

Tribunais de contas são imunes ao legislador?

Não se extrai da jurisprudência do STF reserva de iniciativa legislativa amplíssima

ANDRÉ ROSILHO
JOLIVÊ ROCHA

Corredor do Tribunal de Contas da União. Crédito: Evelynne Gubert/TCU

Difundiu-se no ambiente dos Tribunais de Contas a percepção de que o Supremo Tribunal Federal (**STF**) teria reconhecido reserva de iniciativa legislativa amplíssima a esses entes. Por essa ótica, caberia apenas aos próprios controladores de contas propor a edição de normas voltadas a discipliná-los (inclusive em relação a aspectos processuais). O tema já foi objeto desta **coluna**.

De fato, o STF, com base nos arts. 73, 75 e 96, II, *d* da Constituição, reconheceu que compete a tribunais de contas, "com exclusividade, a iniciativa legislativa de norma que disponha sobre sua organização e funcionamento". À semelhança dos tribunais superiores do Judiciário, eles gozariam de "prerrogativas constitucionais de autonomia e autogoverno" (**ADI 4191**).

Mas apesar de o argumento da violação à reserva de iniciativa dos tribunais de contas ter sido diversas vezes invocado pelo STF para fundamentar declarações de inconstitucionalidade, parece-nos exagerado dizer que, à luz da sua jurisprudência, toda e

qualquer norma legal com repercussão sobre tribunais de contas só poderia ser editada por iniciativa sua.

Em muitas situações o STF tem usado a violação à reserva de iniciativa legislativa dos tribunais de contas como uma espécie de atalho argumentativo para declarar a inconstitucionalidade de normas materialmente incompatíveis com o texto constitucional.

O recurso ao argumento de inconstitucionalidade formal parece estar sendo empregado pelo Supremo mais para eximi-lo do ônus de ingressar no mérito das ações — e, por conseguinte, de explicar as incompatibilidades de normas impugnadas com a Constituição — do que para definir o perfil e extensão da prerrogativa constitucional de autonomia e autogoverno.

Na **ADI 6986**, por exemplo, o STF, calcado no argumento da violação à reserva de iniciativa, declarou inconstitucional emenda à Constituição do Estado do Rio Grande do Norte que procurou estabelecer que a assembleia legislativa poderia, por aprovação de 2/3 de seus membros, sustar efeitos de decisões cautelares do tribunal de contas até julgamento de mérito, inclusive das que versassem sobre imposição de multas. A inovação pretendida pelo legislador estadual claramente destoa do art. 71 da Constituição Federal.

Reforça a percepção de que o STF tende a recorrer à violação da reserva de iniciativa mais como atalho argumentativo do que para definir seu perfil e extensão o fato de ter reconhecido a constitucionalidade de lei, proposta por parlamentar, que alterou a própria lei orgânica do TCE-MG para nela incluir regras de prescrição no controle de contas (**ADI 5384**).

O uso ampliado do argumento da inconstitucionalidade formal pode estar se mostrando útil ao STF para resolver ações com rapidez. A estratégia, contudo, tem efeito colateral importante: cria a impressão de que, para a Suprema Corte, tribunais de contas seriam imunes ao Legislativo.

ANDRÉ ROSILHO – Professor da FGV Direito SP. Coordenador do Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp. Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP. Mestre em Direito pela FGV Direito SP. Sócio de Sundfeld Advogados
JOLIVÊ ROCHA – Graduando em Direito pela USP. Pesquisador do Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público (sbdp)