

A plena constitucionalidade dos códigos estaduais de processo de Controle Externo: um olhar crítico sobre a *Ratio Legis* do Projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022

The full constitutionality of state codes of external control process:
a critical view at the *ratio legis* of the Complementary
Federal Law Project nº 79/2022

DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v23i1.960>

José Carlos Novelli¹
Vitor Gonçalves Pinho²

RESUMO

O estabelecimento de regras processuais de controle externo via lei formal e específica transitada pelo parlamento tem o potencial de estabilizar, no tempo, as relações entre os tribunais de contas e seus jurisdicionados, em respeito ao princípio da segurança jurídica. Nesse contexto, exsurge no ordenamento jurídico brasileiro, em 2022, de forma inédita e inovadora, o Código de Processo de Controle Externo do estado de Mato Grosso. O artigo tem por objetivo defender a plena competência legislativa estadual para reger a matéria, à luz de dispositivos constitucionais e de precedentes do Supremo Tribunal Federal. O trabalho torna-se relevante à medida que avança na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022, que visa, entre outras medidas, dispor sobre normas gerais afetadas ao processo de controle externo de todas as entidades federativas. No

1 Doutorando em função social do direito na Faculdade Autônoma de Direito (Fadisp). Mestre em administração pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Possui graduação em engenharia civil pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Especialização em planejamento de transportes urbanos pela Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU/IPEA) Ministério do Planejamento. Atualmente é conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Foi presidente do departamento de viação e obras públicas, vereador de Cuiabá e deputado estadual. E-mail: jcnovelli10@gmail.com

2 Doutorando em função social do direito na Faculdade Autônoma de Direito (Fadisp). Mestre em função social do direito na Fadisp. Possui graduação em ciências contábeis pela Universidade Federal do Ceará, em Direito pela Unicsul. Especialização em administração pública pelas Faculdades Integradas do Ceará (FIC), e em auditoria governamental pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Atualmente é auditor público externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Foi auditor federal de controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU). E-mail: vitpinho21@gmail.com

desenvolvimento do artigo, adota-se a técnica dedutiva e realiza a pesquisa do material bibliográfico especializado, das normas e jurisprudência. Na pesquisa realizada, constataram-se, a um só tempo: (i) a plena competência do legislador estadual para reger sobre o seu respectivo processo de controle externo; e (ii) traços de marcante inconstitucionalidade no projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022 ou em quaisquer outros diplomas federais por meio dos quais a União venha a legislar sobre o processo de controle externo no âmbito estadual.

Palavras-chave: segurança jurídica; código de processo de controle externo; competência legislativa estadual; projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022.

ABSTRACT

The establishment of procedural rules of external control via formal and specific law passed by Parliament has the potential to stabilize, over time, the relations between the Courts of Accounts and their jurisdictions, with respect of the principle of legal certainty. In this context, the Brazilian legal system emerges in 2022, in an unprecedented and innovative way, the Code of External Control Process of the State of Mato Grosso. The paper aims to defend the full state legislative competence to regulate the matter in the light of constitutional provisions and precedents of the Federal Supreme Court. The work gains relevance as the complementary federal bill 79/2022 advances in the Chamber of Deputies, which aims, among other measures, to provide for general rules related to the process of external control of all federative entities. In the development of the article, the deductive technique is adopted and research is carried out on specialized bibliographic material, norms and jurisprudence. From the research carried out, it was verified, at the same time, (i) the full competence of the state legislature to rule on its respective external control process and (ii) traces of unconstitutionality in the complementary federal bill 79/2022 or in any other federal diplomas through which the Union will legislate on the external control process at the state level.

Keywords: legal security; external control process code; state legislative competence; Federal Complementary Law project nº 79/2022.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS — versão 3)



Data de submissão: 06/06/2024

Data de aprovação: 19/08/2024

Data de versão final: 23/09/2024

Data de publicação online: 13/12/2024

1 INTRODUÇÃO

O direito estrangeiro tem revelado a utilização de procedimentos menos burocráticos do que o legislativo para a edição de normas processuais (Oliveira, 2020).

Nesse sentido, a Constituição Francesa estabelece em seu art. 34 que cabe ao Poder Executivo, por meio de decretos, a disciplina das regras processuais, o que “teria proporcionado um real progresso nas reformas legislativas” daquele país (Cadiet, 2009, p. 314). O próprio Código de Processo Civil francês foi fruto de uma série de decretos publicados ao longo dos anos, posteriormente organizados em forma de código (Leonel, 2010).

No direito brasileiro, há também significativa delegação legislativa às cortes de justiça para enunciar regras sobre o direito processual. Atualmente, são 25 delegações só no Código de Processo Civil pátrio.

Nada obstante, o regramento de temas processuais no âmbito dos regimentos dos tribunais deve ser limitado às questões pontuais e concretas, afetas ao funcionamento e organização das Cortes e à forma como operam casuisticamente o direito. A positivação de temas processuais que carregam consigo os atributos da abstração, generalidade e novidade, ou que constituem elementos garantidores do *due process of law*, tais como: prescrição, prazos, penalidades e competência processual, deve ser realizada por lei formal transitada no Parlamento.

Isso porque o direito processual positivado em lei formal, votada e aprovada pelo Legislativo, se comparado à alternativa de regência via regimentos internos dos tribunais, é a opção mais perene no tempo e menos suscetível às alterações regimentais casuísticas, que podem ocorrer ao sabor da legítima mudança dos quadros de membros da respectiva Corte. A previsibilidade e a segurança jurídica são fortalecidas na adoção da primeira alternativa, principalmente quando se trata de direito processual brasileiro, *locus* histórica e – por vezes – perigosamente dinâmico quando versado em diplomas infralegais. Nesses termos, são lapidares as palavras de Brasil Júnior (2007, p. 3-4):

A forma confere um grau elevado de uniformidade e de previsibilidade na atuação dos órgãos estatais. Assim, cria-se uma segurança jurídica para os participantes da dialética processual, o que representa uma garantia para as partes que buscam a tutela jurisdicional, interligando atos procedimentais posteriores. É, portanto, um mecanismo para assegurar a igualdade dos litigantes, evitando o arbítrio do julgador.

Com base nessa importante premissa, de calcar em lei formal regras afetas ao devido processo legal e à segurança jurídica dos atores do processo, o Tribunal de Contas de Mato Grosso, de forma inédita e inovadora no país – e após douta consultoria do eminente jurista Fredie Didier Júnior, iniciada em 26/4/2022 – propôs ao Poder Legislativo estadual um projeto de lei para conceber o que se passou a denominar de Código de Processo de Controle Externo do estado de Mato Grosso, moderno compêndio processual de controle aprovado e sancionado em 19 de dezembro de 2022, por meio da Lei Complementar estadual nº 752/2022, que passou a ter vigência estadual a partir de 1º de agosto de 2023.

Em contraponto a esse empreendimento legislativo estadual inovador, foi apresentado em 31/5/2022, perante a Mesa Diretora da Câmara de Deputados, o Projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022, cujo art. 32, de duvidosa constitucionalidade, apregoa que o Tribunal de Contas da

União, no prazo de cento e oitenta dias a contar da publicação da pretendida Lei Complementar, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei dispondo sobre normas gerais aptas a regerem o processo de controle externo em todos os tribunais de contas subnacionais. O Projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022, em trâmite na Câmara de Deputados, teve recentemente a suscitada regra chancelada pela Relatora, Deputada Federal Fernanda Melchionna, no âmbito da Comissão de Administração e Serviço Público, em 14/6/2023.

É esse o cenário sobre o qual incide o presente trabalho, que pretende responder ao seguinte problema de pesquisa: é plena de constitucionalidade a legislação que concebe os códigos de processo de controle externo no âmbito dos estados brasileiros, ante a iniciativa legislativa da União no bojo do Projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022?

O objetivo principal é demonstrar, com embasamento jurídico-normativo e, sobretudo, alicerçando-se em importantes precedentes da Suprema Corte brasileira, a plena constitucionalidade não somente do vanguardista Código de Processo de Controle Externo de Mato Grosso, mas de todos os diplomas legais congêneres que venham naturalmente a ser concebidos pelos demais estados da Federação nos próximos anos. Por via reflexa, a pesquisa tem o condão de viabilizar à douta Câmara de Deputados contribuições sobre a nevrálgica – porque aparentemente inconstitucional – fragilidade presente no art. 32 do Projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022.

O tema é candente e de extrema relevância para os tribunais de contas subnacionais e, sobretudo, para o salutar e harmônico equilíbrio de forças entre os entes federativos, na medida em que procura delinear as balizas constitucionais pelas quais um estado é plenamente autônomo para definir como é exercido o controle externo de suas finanças e políticas públicas pelas respectivas cortes de contas.

A metodologia utilizada no trabalho consiste em realizar pesquisa junto aos livros, normas, precedentes jurisprudenciais e artigos científicos

afetos ao tema, de sorte a instrumentalizar, com robustez, a resposta ao problema de pesquisa posto, em que pese o assunto ser ainda pouco debatido – frente a sua sensibilidade – pela comunidade acadêmica e pelos profissionais do controle externo nacional.

O assunto ora introduzido será desenvolvido em três capítulos, interdependentes entre si e aptos a confirmar a tese da constitucionalidade plena de leis estaduais instituidoras de códigos de processo de controle externo. No primeiro capítulo, abordar-se-á a competência dos estados para legislar sobre o seu controle externo, sob distintos – mas convergentes – ângulos. No segundo capítulo, tratar-se-á sobre as constitucionais e inegociáveis prerrogativas da autonomia e do autogoverno de que gozam os tribunais de contas subnacionais. Por fim, no terceiro e último capítulo, pontuar-se-á, com amparo em decisão, paradigma do Supremo Tribunal Federal, acerca da competência para legislar sobre prescrição e decadência processual em sede de processos de controle externo.

2 A COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA LEGISLAREM SOBRE O SEU CONTROLE EXTERNO

São reservadas aos estados federados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição Federal (CF/88), nos termos do art. 25, § 1º, da Carta Magna de 1988, ao que denominam Mendes e Branco (2012) de competência legislativa residual. A par disso, ressalta-se inexistir na Constituição Federal quaisquer vedações à instituição legislativa, pelos estados, de códigos ou instrumentos congêneres que regem sobre procedimentos de controle externo realizáveis pelas respectivas cortes de contas locais. Ora, não havendo esse tipo de vedação, a matéria fica, nos termos do art. 25, § 1º, já citado, residualmente sob os auspícios do legislador estadual, respeitada a iniciativa legislativa do tribunal de contas local.

Frisa-se que o silêncio do constituinte federal sobre um código de processo de controle externo nacional é eloquente, pois carregado de ele-

vada constitucionalidade e de destacado respeito às distintas realidades vivenciadas por estados e municípios, jurisdicionados dos também diversos, entre si, tribunais de contas subnacionais. Nesse sentido, o silêncio — eloquente, repita-se — da Constituição Federal sobre um código — uno, nacional e, portanto, desarrazoado — de controle externo respeita a cláusula pétrea da forma federativa do Estado brasileiro (art. 60, § 4º, I, da CF/88).

Tanto é assim que o constituinte originário, no art. 75 da CF/88, *caput*, in verbis, assentou, de forma prudente e respeitosa para com as distintas realidades administrativas e controladoras dos estados, que, mesmo as normas constitucionais atinentes ao Tribunal de Contas da União (art. 71 a 74, da CF/88), só se aplicariam as cortes de contas estaduais no que cabível, expressão de caráter restritivo, que de forma alguma autoriza o legislador infraconstitucional federal a impor um código de processo de controle externo aos tribunais de contas estaduais. O estado possui a autonomia (auto-governo) para decidir, legislativamente, sobre sua administração e sobre a forma pela qual sua gestão é controlada, observados os parâmetros constitucionais regentes. Cogitar em contrário, é admitir que a União possa, por meio de um código de controle por ela formulado, intervir inconstitucionalmente na administração dos estados, dado que o controle externo exercido pelos tribunais de contas estaduais interfere, inevitavelmente, e por vezes, de maneira unilateral e não dialógica, na gestão pública controlada.

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.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros (Brasil, 1988, grifo nosso).

Portanto, a simetria constitucional prevista no art. 75, *caput*, da CF/88, cujo texto é obtemperado de maneira eloquente e proposital pela expressão “no que couber”, é relativizada a ponto de desautorizar quais-

quer iniciativas legislativas federais que pretendam vincular as atividades e o funcionamento dos Tribunais de Contas subnacionais a um código federal de processo de controle externo ou mesmo a atividades do Tribunal de Contas da União (TCU). Essa é a posição do Supremo Tribunal Federal (STF), cujo Plenário decidiu pelo afastamento do princípio da simetria entre TCU e Tribunais de Contas estaduais (art. 75, *caput*, CF/88), no tocante as suas respectivas atividades e funcionamento. A saber:

É inconstitucional a atribuição, aos Tribunais de Contas estaduais, de competência para homologação dos cálculos das cotas do ICMS devidas aos Municípios, por violação ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF), **afastada a alegação de simetria com o modelo federal** (Brasil, 1988, arts. 75 e 161, grifo nosso) [ADI 825, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 25-10-2018, P, DJE de 27-6-2019].

Avançando, tem-se que, embora se reconheça, por um lado, que a competência do legislador estadual para reger sobre o seu controle externo – por meio de um código de processo de controle externo – não esteja expressamente tipificada na Carta Magna de 1988, há de se realçar, por outra via, que tal prerrogativa legisladora não está proibida ou mesmo que seja considerada constitucionalmente impossível pelo constituinte originário.

Nesse pensar, a competência do legislador estadual sobre o seu controle externo estaria no que Robert Alexy (2011) denomina de “âmbito facultado”, vale dizer, aquilo que está sob o quadrante (moldura, na lapidar metáfora criada pelo autor) no qual algo não é proibido nem obrigatório, o que garante, assim, ao Poder Legislativo estadual a faculdade de inovar no ordenamento positivo com vasta liberdade de conformação. A conferir:

[...] o que é obrigatório ou proibido é a moldura; o que é facultado – ou seja, nem obrigatório, nem proibido – é aquilo que se encontra no interior da moldura. Nesse sentido, a discricionariedade do legislador é definida por aquilo que é facultado. Essa discricionariedade é de natureza estrutural.

Seria também possível falar em uma discricionariedade substancial decorrente da estrutura das normas constitucionais. O que é decisivo é que a sua extensão é determinada por aquilo que é juridicamente válido em virtude das normas constitucionais. Portanto, a discricionariedade estrutural decorre dos limites daquilo que a constituição definitivamente obriga ou proíbe. [...]

O modelo da moldura foi até agora descrito com o auxílio dos conceitos de dever, de proibição e de faculdade. Mas é possível fazê-lo também com o auxílio dos conceitos de necessidade, impossibilidade e possibilidade. **Aquilo que a constituição obriga é constitucionalmente necessário; o que ela proíbe, constitucionalmente impossível; e o que ela faculta não é constitucionalmente nem necessário, nem impossível, mas meramente possível [...]** (Alexy, 2011, grifo nosso).

Nesse sentido, resgatam-se, por esclarecedoras, as percutientes palavras da Ministra Rosa Weber, atual Presidente do Supremo Tribunal Federal, em voto referendado, à unanimidade, pelo Plenário Virtual da Suprema Corte, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4427. A saber:

[...] Vê-se, portanto, que os **limites da liberdade de conformação do legislador são balizados, de um lado, pelo que é constitucionalmente obrigatório e, de outro lado, pelo que é constitucionalmente proibido, dentro dessa moldura encontra-se a esfera de atuação discricionária do Poder Legislativo, em cujo âmbito são realizadas escolhas possíveis.** 31. Com efeito, reitero, nenhuma ordem constitucional é capaz de encerrar a totalidade do fenômeno jurídico-normativo de uma determinada comunidade. **É por essa razão que a Constituição confere, ao legislador, amplo espectro para fazer ou deixar de fazer em conformidade com a conveniência e oportunidade que lhe é dispensada.** Disso resulta que, ao contrário do que ocorreria caso se adotasse a concepção da Constituição como instrumento veiculador de deveres e de obrigações para todos os aspectos imagináveis da atividade legislativa – o que a doutrina chama de Constituição genoma –, **não é necessário reconhecer, no texto constitucional, norma autorizativa**

para toda e qualquer deliberação legislativa. Pressupor em outro sentido levaria à consequência inevitável e absurda de que tudo deriva e desabrocha magicamente do texto da Constituição, como se todos os aspectos da vida estivessem lá à espera da descoberta pelo legislador e pelo intérprete. Seria como se a Constituição tivesse uma resposta prévia e imediata a respeito de todas as particularidades e circunstâncias, presentes e futuras, da vida política e jurídica do país.

32. Daí se vê, com relativa facilidade, que **incumbe ao Poder Legislativo o papel de primeiro intérprete e concretizador da Carta Fundamental, sendo-lhe outorgada, reforço, ampla margem de autonomia determinativa para transitar dentro da moldura do que é constitucionalmente necessário e do que é constitucionalmente impossível** (STF, 2023, grifo nosso).

Portanto, pelas considerações apresentadas, tem-se que leis formais que criam regras sobre o controle externo no âmbito estadual devem ser editadas, de forma plena, no âmbito do Poder Legislativo local, que detém competência residual na matéria e que pode atuar dentro da moldura do que é constitucionalmente necessário e do que é constitucionalmente impossível, não merecendo prosperar iniciativas legiferantes federais que tencionem regar o controle externo estadual, tudo em respeito ao equilíbrio harmônico entre os entes federativos, valor agasalhado por cláusula pétrea da República.

3 AS PRERROGATIVAS CONSTITUCIONAIS DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS

Os tribunais de contas são órgãos autônomos de máxima extração constitucional e que encontram sua institucionalidade visceralmente ligada à pedra angular republicana brasileira: a defesa do patrimônio público (*res publica*). Corroboram esse pensar as palavras do eminente jurista Ayres Britto (2018), ex-ministro do Supremo Tribunal Federal:

Diga-se mais: além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. Como salta à evidência, é preciso medir com a trena da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para se saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas e o fato é que o **TCU desfruta desse altaneiro status normativo da autonomia**. Donde o acréscimo de ideia que estou a fazer: quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo “com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (art. 71), tenho como certo que está a falar de “auxílio” do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. Quero dizer: não se pode exercer a jurisdição senão com a participação do Ministério Público. Senão com a obrigatória participação ou o compulsório auxílio do Ministério Público. Uma só função (a jurisdicional), com dois diferenciados órgãos a servi-la. Sem que se possa falar de superioridade de um perante o outro (STF, 2018, grifo nosso).

Corolário disso é que os Tribunais de Contas estaduais possuem autonomia e autogoverno para iniciarem projetos de lei estaduais que visem regrear o seu próprio e particular funcionamento e atividades.

Esse regramento ocorre via edição de leis orgânicas ou, como no presente caso do Mato Grosso, pode se dar por meio do inovador Código de Processo de Controle Externo. Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

A Lei Complementar 142/2011 do estado do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, ao alterar diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro, contrariou o disposto nos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal, por dispor sobre **forma de atuação**, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, **matéria de iniciativa legislativa privativa daquela Corte. 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 privativa para instaurar**

processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. [...] 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 [ADI 4.643, Rel. min. Luiz Fux, j. 15-5-2019, P, DJE de 3-6-2019] (STF, 2019, grifo nosso).

As cortes de contas seguem o exemplo dos tribunais judiciários no que concerne às garantias de independência, sendo também detentoras de **autonomia funcional**, administrativa e financeira, das quais decorre, essencialmente, a **iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar** sua organização e **funcionamento**, conforme interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, d, da CF [ADI 4.418, Rel. min. Dias Toffoli, j. 15-12-2016, P, DJE de 3-3-2017] (STF, 2017, grifo nosso).

Sobre o ponto, há de se frisar que a legislação sobre o controle externo estadual, a exemplo do Código de Processo de Controle Externo de Mato Grosso, versa de forma reflexa e inexorável, simultaneamente, sobre o funcionamento das Cortes de Contas, que operam (funcionam), finalisticamente, sobre o relevo jurídico do processo de controle externo.

Nesse pensar, normas processuais de controle externo são normas de funcionamento dos tribunais de contas, são objetos indissociáveis, portanto. Não há como editar normas de processo de controle externo sem afetar o funcionamento das Cortes de Contas que as operam. Sendo assim, iniciativas de leis formais que instituem regras de processo de controle externo devem obrigatoriamente ser editadas pelo legislador estadual, sob pena de ofensa de morte às prerrogativas constitucionais da autonomia e do autogoverno de que gozam os tribunais de contas subnacionais.

4 A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA ESTADUAL EM MATÉRIA DE PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA PROCESSUAL NO ÂMBITO DO CONTROLE EXTERNO

Prefacialmente, insta apresentar os conceitos da prescrição e da decadência, com o fim de permitir a adequada figuração de tão sensíveis institutos no orbe do direito material e do direito processual brasileiro.

A prescrição e a decadência foram tratadas de modo mais adequado, em termos científicos, no revogado Código Civil de 1916, obra de grande valor jurídico para a época, de autoria do saudoso Clóvis Beviláqua, que serviu de supedâneo à conceituação bem delineada por Câmara Leal (1982), para o qual: a) a prescrição é a perda do direito de ação pela inércia de seu titular ao realizar atos de natureza conservativa, capazes de impedir, suspender ou interromper seu nascimento ou seu fluxo; e b) a decadência é a perda do próprio direito material ante a postura omissiva do sujeito em atuar juridicamente.

Isso posto, registra-se que a prescrição, tópico ontológica e naturalmente presente em um código de processo de controle externo estadual, como se dá no caso do Mato Grosso, deve ser objeto de legislação própria de cada estado federado, sem qualquer vínculo com a normativa eventualmente existente sobre a mesma temática no plano federal.

É dizer, o instituto da prescrição pode ser regrado pelo legislador estadual e aplicável ao respectivo Tribunal de Contas de forma própria e particular, não necessariamente idêntica ao que praticado em outra Unidade Federativa ou mesmo no âmbito federal, pelo Tribunal de Contas da União, nada havendo que se invocar de uma pretensa simetria constitucional baseada no art. 75, *caput*, da CF/88. Essa é a exegese extraída de decisões do Plenário do STF, *in verbis*:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SERVIDOR DA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO ACRE. FISCALIZAÇÃO OMISSA E DEFICIENTE NA EXECUÇÃO DE DOIS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A SECRETARIA ESTADUAL E O MINISTÉRIO DA SAÚDE. APLICAÇÃO DE MULTA. ARTS. 28, II, E 58, II, DA LEI 8.443/1992. ART. 268, II, DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. **PRESCRIÇÃO** DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI 9.873/1999. PRECEDENTES DESTES STF. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA E RATIFICADA NO EXAME DE MÉRITO. SEGURANÇA CONCEDIDA PARA AFASTAR A MULTA APLICADA. 1. **A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999**, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019). 2. In casu, na linha do parecer apresentado pelo Ministério Público Federal e da decisão liminar de minha lavra, é inequívoca a superação do prazo prescricional quinquenal. Os ilícitos apontados pela Corte de Contas ocorreram em julho de 2006, tendo o processo de auditoria sido instaurado em 9/10/2006. A ordem de citação do responsável para a audiência, por sua vez, ocorreu em 25/6/2007. Entretanto, a decisão condenatória recorrível foi exarada somente em 31/5/2016, data da prolação do Acórdão 3.513/2016-TCU-1ª Câmara. 3. Ex positis, CONCEDO A SEGURANÇA unicamente para afastar a sanção de multa aplicada ao impetrante, nos autos da Tomada de Contas 023.288/2006-0, máxime da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União (MS 35940, Rel. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 16/06/2020, Processo Eletrônico DJe-176, Divulg. 13-7-2020, Public. 14-7-2020, grifo nosso)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E **LEI COMPLEMENTAR 102/2008 DO ESTADO DE MINAS GERAIS. EDIÇÃO DE NORMAS SOBRE PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA APLICÁVEIS NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. INOCORRÊNCIA. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. **A edição de norma estadual**, decorrente de emenda parlamentar, veiculadora de **regras sobre prescrição e decadência aplicável no âmbito de Tribunal de Contas estadual**, não ofende a competência privativa desse para iniciar o processo legislativo a dispor sobre sua organização e funcionamento. 2. A regra, nos mais diversos sistemas jurídicos, é a natural incidência dos institutos da prescrição e da decadência, tendo em conta sua direta relação com a “paz social e a segurança jurídica”. O Direito Público, apesar de submetido a peculiaridades, também a eles se sujeita. Nessa medida, as regras de imprescritibilidade estabelecidas constitucionalmente devem ser interpretadas de modo restritivo, considerada a totalidade do sistema constitucional, mormente o princípio da segurança jurídica. 3. **O princípio da simetria não pode ser invocado desarrazoadamente, em afronta à sistemática constitucional de repartição de competências e à própria configuração do sistema federativo. Nessa perspectiva, é constitucional a instituição da prescrição e da decadência no âmbito dos respectivos tribunais de contas nas diversas unidades federativas**, em linha com interpretação mais consentânea à Constituição Federal. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente (ADI 5384, Rel. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 30/05/2022, Processo Eletrônico DJe-158, Divulg. 9-8-2022, Public. 10-8-2022, grifo nosso).

Como argumentado, extrai-se que assuntos de natureza procedimental em sede de controle externo, atinentes ao funcionamento dos Tribunais de Contas estaduais, como é o tema da prescrição e como se dá quanto à edição do Código de Processo de Controle Externo de Mato Grosso, estão autorizados a ser disciplinados, de forma plena e irrestrita, por leis estaduais, iniciadas pela respectiva Corte de Contas, que detêm as prerrogativas constitucionais da autonomia e autogoverno para tanto.

5 CONCLUSÃO

É de clareza solar e de inequívoca constitucionalidade a competência legislativa estadual para editar normas processuais sobre o controle externo estadual, como o Código de Processo de Controle Externo do estado de Mato Grosso, normativa moderna, inovadora e, sobretudo, garantidora de segurança jurídica a jurisdicionados da Corte de Contas Mato-grossense. Essa tese se fortalece na Constituição Federal de 1988 e em precedentes da Suprema Corte do país.

Avançando, urge consignar – e oferecer à discussão acadêmica e legislativa no âmbito da Câmara dos Deputados – como sérios os traços de inconstitucionalidade verificados no Projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022, cujo art. 32 apregoa que o Tribunal de Contas da União, no prazo de cento e oitenta dias a contar da publicação da pretendida Lei Complementar, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei dispondo sobre normas gerais aptas a regerem o processo de controle externo em todos os Tribunais de Contas subnacionais.

A pecha da inconstitucionalidade, no caso, alquebra o equilíbrio – pretendido harmônico pelo constituinte originário – de forças entre União e estados da Federação. O ordinário poder do controle sobre finanças e políticas públicas estaduais não pode estar concentrado na entidade federal, sob pena de perigosa corrosão do pacto federativo de 1988, com nocivas implicações disso para a geopolítica interna e para a paz social do país.

No tocante às limitações encontradas na feitura deste trabalho, cita-se a escassez de bibliografia nacional especializada na temática abordada.

Quanto à aplicação prática do presente estudo, propõe-se que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) avalie a oportunidade e conveniência de: a) disseminar aos demais Tribunais de Contas subnacionais o inteiro teor do Código de Processo de Controle Externo do estado de Mato Grosso, como boa prática processual; e b)

levar ao palco do Congresso Nacional os riscos de inconstitucionalidade – ofensora inclusive ao pacto federativo – no Projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022, em trâmite na Câmara dos Deputados.

REFERÊNCIAS

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 582-583.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. Código Civil de 1916. **Lei nº 3.071** de 1º de janeiro de 1916. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. Código Civil de 2002. **Lei nº 10406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. Código de Processo Civil. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 79/2022** (tramitação). Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2325315>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL JÚNIOR, S. M. **Justiça, direito e processo**: argumentação e o direito processual de resultados justos. São Paulo: Atlas, 2007, p. 3-4.

BRITTO, C. A. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Editora Fórum, Belo Horizonte, 21 de set. de 2018. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>. Acesso em: 22 jul. 2023.

CADIET, L. **Civil justice reform**: french perspective. *In*: Civil justice in crisis: comparative perspectives of civil procedure. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 314.

CÂMARA LEAL, A. L. da. **Da prescrição e da decadência**. Atualizada por José de Aguiar Dias. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 115.

DIDIER JR, F. Anteprojeto de Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso. **Civil Procedure Review**, v. 13, n. 3, 2022.

LEONEL, R. de B. **Direito processual civil francês**. *In*: CRUZ E TUCCI, J. R. (coord.). Direito processual civil europeu contemporâneo. São Paulo: Lex, 2010. p. 117.

MATO GROSSO. **Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso**. Lei Complementar nº 752, de 19 de dezembro de 2022. Mato Grosso, Cuiabá: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/codigo-de-processo-de-controle-externo-do-estado-de-mato-grosso/113938>. Acesso em: 22 jul. 2023.

MATO GROSSO. **Proposta do Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso**. Mato Grosso, Cuiabá: Assembleia Legislativa

do Estado de Mato Grosso. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20221123141007252000.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2023.

MELCHIONNA, F. **Parecer da Relatora da Comissão de Administração de Serviço Público da Câmara dos Deputados**. Apresentação em 14/06/2023. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2288630&filename=-Tramitacao-PLP%2079/2022. Acesso em: 22 jul. 2023.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 961.

OLIVEIRA, P. M. de. **O poder normativo dos tribunais: regimentos internos como fonte de normas processuais**. Civil Procedure Review, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 11-67, 2020. Disponível em: <https://civilprocedure-review.faculdadebaianadedireito.com.br/revista/article/view/206>. Acesso em: 22 jul. 2023.

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 825**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 25-10-2018, DJe de 27-6-2019. Disponível: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750191556>. Acesso em: 22 jul. 2023.

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.418**. Relator: Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 15-12-2016, DJe de 3-3-2017. Disponível: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12592854>. Acesso em: 22 jul. 2023.

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.427**. Relator: Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 4-9-2023, DJe de 12-9-2023. Disponível: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360890694&ext=.pdf>. Acesso em: 25 set. 2023.

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.643**. Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 15-5-2019, DJe de 3-6-2019. Disponível: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749994570>. Acesso em: 22 jul. 2023.

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.384**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 30-05-2022, DJe de 10-08-2022. Disponível: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4851992>. Acesso em: 22 jul. 2023.

STF. Supremo Tribunal Federal. **MS nº 35.940**. Relator: Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 16-06-2020, DJe de 14-07-2020. Disponível: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5531704>. Acesso em: 22 jul. 2023.