

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA LEGAL
PRESIDÊNCIA

EXMO. SR. MINISTRO EDSON FACHIN, DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ref.: **ADPF 1183**

O **CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA LEGAL**, associação pública integrante da administração indireta dos Estados¹ do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, por meio de seu Presidente, o Governador do Estado do Pará, vem perante Vossa Excelência requerer o ingresso na ADPF 1183 na condição de *amicus curiae*, com fundamento no art. 6º da Lei n.º 9.882/99 e art. 7º, §2º da Lei 9.868/99, trazendo aos autos os seguintes elementos, visando contribuir com o julgamento do feito:

1. INTERESSE E REPRESENTATIVIDADE DO CONSÓRCIO EM INGRESSAR COMO AMICUS CURIAE NA ADPF N.º 1183.

A presente ADPF questiona a constitucionalidade da Instrução Normativa n.º 91, de 22 de dezembro de 2022, editada pelo Tribunal de Contas da União, norma de caráter abstrato que disciplina procedimentos de solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos relacionados com órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Trata-se da sistematização, no âmbito da Corte de Contas federal, de procedimentos destinados à solução consensual e dialógica de controvérsias relacionadas com as suas competências, modelo pautado nas diretrizes de sobredireito previstas nos arts. 26 e 27 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro² (Dec. Lei n.º 4.657/42, com redação da Lei federal n.º 13.655/2018).

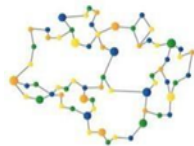
¹ Leis estaduais constitutivas: Lei n.º 4.087/2017/RO, Lei n.º 2.203/2017/AP, Lei n.º 10.569/2017/MT, Lei n.º 3.264/2017/AC, Lei n.º 10.697/2017/MA, Lei n.º 3.272/2017/TO, Lei n.º 1.206/2017/RR, Lei n.º 8.573/2017/PA e Lei n.º 4.530/2017/AM (Docs. Anexos).

² Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§1º O compromisso referido no caput deste artigo:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II - (VETADO);



CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA LEGAL
PRESIDÊNCIA

O julgamento da presente ADPF é de grande relevância para o Consórcio peticionante, pois as Cortes de Contas regionais podem adotar referido modelo, como, aliás, já se observa na prática em alguns Estados³.

Considerando que as contas do Consórcio Interestadual devem ser apreciadas pelos Tribunais de Contas Estaduais, observado o rodízio conforme a presidência do Consórcio⁴, e considerando que o modelo federal poderá ser utilizado como referência para a disciplina de procedimentos similares no âmbito regional, evidencia-se o interesse em aderir ao feito e contribuir com argumentos que auxiliem no enfrentamento da controvérsia constitucional por essa e. Suprema Corte.

O Supremo Tribunal Federal tem pautado sua atuação, no exercício das competências de Corte Constitucional, pela abertura da cognição das controvérsias e correspondente abertura do diálogo aos mais variados atores da sociedade, admitindo a participação dos *amici curiae* e com isso proporcionando a qualificação do debate.

A jurisprudência consolidada tem requisitado da intervenção do amigo da corte o atendimento dos seguintes requisitos: representatividade adequada, relevância da matéria e pertinência temática. Atendidas tais exigências, a orientação tem sido no sentido de admitir a intervenção de terceiros na condição de *amicus curiae*, como “*fator de pluralização e de legitimação do debate constitucional*”, de modo que a Corte “*venha a dispor de todos os elementos informativos possíveis e necessários à resolução da controvérsia*” (ADI-MC 2321/DF).

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§2º (VETADO).

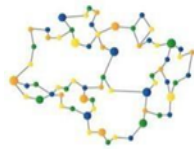
Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, **controladora** ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

§1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

§2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos.

³ <https://tcero.tc.br/2023/03/21/de-modo-inedito-tribunal-de-contas-promove-audiencia-de-conciliacao-como-forma-de-autocomposicao-de-dano-apurado-em-tomada-de-contas-especial-instaurada-no-ambito-do-der-ro/>

⁴ Protocolo de Intenções, art. 27 (Doc. Anexo).



CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA LEGAL

PRESIDÊNCIA

Conforme demonstrado, o Consórcio da Amazônia Legal detém representatividade e interesse pertinente quanto à matéria a ser discutida, razão porque requer sua admissão no feito como *amicus curiae*.

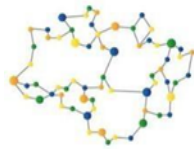
2. DOS ASPECTOS PROCESSUAIS. DO NÃO CABIMENTO DA ADPF. ERRO GROSSEIRO.

A inicial impugna norma de caráter abstrato e geral, a Instrução Normativa n.º 91/2022 do Tribunal de Contas da União, sob alegação de violação a diversos preceitos fundamentais, tais como o princípio da legalidade administrativa (CF, art. 37, *caput*), o princípio da separação de poderes (CF, art. 2º), o princípio da moralidade administrativa (CF, art. 37, *caput*) e o princípio republicano (CF, art. 1º, *caput*).

A ADPF, no entanto, é incabível, pois não preenche o requisito da subsidiariedade. O ato normativo impugnado tem caráter abstrato e sua suposta inconstitucionalidade é sindicável por meio de ação direta de inconstitucionalidade⁵. Os atos concretos dele derivados, caso identificada alguma irregularidade pontual e que lhes seja específica, merecem ser questionados por ações próprias, de caráter subjetivo.

Verifica-se, portanto, que o ato impugnado, embora infralegal, inova no ordenamento jurídico e tem caráter normativo abstrato, de sorte que há meio processual adequado ao questionamento de sua constitucionalidade, no caso, a ação direta de inconstitucionalidade, não sendo admitida a ADPF.

⁵ “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO DO CONSELHO FEDERAL DE SICOLOGIA. RESTRIÇÃO AO COMÉRCIO E USO DE TESTES PSICOLÓGICOS. CABIMENTO. LIMITAÇÃO DESPROPORCIONAL À LIBERDADE DE ACESSO À INFORMAÇÃO (ART. 5º, XIV, CF) E À LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, CRIAÇÃO, EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO (ART. 220, CAPUT, CF). **1. A Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL admite o uso da ação direta de inconstitucionalidade contra atos normativos infralegais que inovem originariamente no ordenamento, em confronto direto com o texto constitucional.** 2. A competência dos Conselhos Profissionais para regulamentar o exercício das respectivas profissões não permite a limitação ao comércio e uso de livros, revistas, apostilas ou qualquer meio editorial pelo qual se veiculem conteúdos relacionados ao exercício profissional. 3. A regulamentação deve recair sobre as situações concretas em que se realiza diagnóstico, orientação ou tratamento, mas não sobre a mera aquisição e leitura de material bibliográfico destinado a subsidiar materialmente a prática de atos privativos de profissional habilitado. 4. A restrição da aquisição de testes psicológicos apenas a psicólogos habilitados, uma vez que não proporciona útil e necessária tutela à saúde pública e ao exercício regular de profissão relacionada à saúde humana, é restrição desproporcional à liberdade de acesso à informação e à livre comunicação social. 5. Ação direta julgada procedente.” (ADI 3481, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, 08/03/2021). No mesmo sentido, admitindo-se a sindicabilidade de ato normativo infralegal em face da Constituição Federal pela via da ação direta de inconstitucionalidade: ADI 3502, ADI 5326, ADI 1147.



CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA LEGAL

PRESIDÊNCIA

Dessa forma, não há o atendimento do requisito da subsidiariedade, exigência formal de admissibilidade da ADPF. Não é o caso de se reconhecer a fungibilidade entre as ações, conforme requerido pelo autor da ação, pois verifica-se erro grosseiro⁶ no manejo da arguição, considerando a reiterada jurisprudência da Suprema Corte quanto à possibilidade de questionamento de norma infralegal de caráter abstrato e genérico pela via da ação direta de inconstitucionalidade.

A presente ADPF, por não preencher requisito formal de admissibilidade e por inobservância ao art. 4º, §1º da Lei 9.882/99, merece ser inadmitida liminarmente.

3. DA CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA.

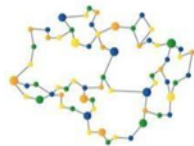
Em síntese, a ação questiona a IN 91/2022/TCU sob o argumento de que a atuação consensual no âmbito do Tribunal de Contas da União seria afrontosa ao princípio da legalidade e da moralidade administrativa, ao princípio da separação de poderes e ao princípio republicano.

Para validar sua tese, o autor da ação menciona exemplos de conciliações já realizadas no âmbito do Tribunal de Contas e aponta supostas falhas e vícios relacionados com cada um dos casos mencionados, fundamentando seus argumentos em matérias jornalísticas.

Não há demonstração objetiva de inconstitucionalidade da norma impugnada, mas, sim, alegações de impropriedades técnicas supostamente ocorridas em determinados procedimentos específicos e casos concretos.

Eventuais irregularidades e excessos na condução dos trabalhos consensuais na Corte de Contas devem ser apreciados de forma individualizada, em ações específicas, mediante análise subjetiva, levando-se em consideração os elementos fático-probatórios de cada caso concreto, não se prestando para tanto as ações de controle concentrado de constitucionalidade. Por essas razões, inclusive, não se sustenta o pedido genérico de anulação de todos os casos já conciliados no TCU.

⁶ “ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – IMPROPRIEDADE – ‘ERRO GROSSEIRO’ – ADMISSÃO COMO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – IMPOSSIBILIDADE. Inadmitida a arguição de descumprimento de preceito fundamental ante ‘erro grosseiro’ na escolha do instrumento, considerado o art. 4º, §1º, da Lei n.º 9.882/99, descabe recebê-la como ação direta de inconstitucionalidade.” (Ag.Reg. na ADPF 314, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, 11/12/2014).



CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA LEGAL
PRESIDÊNCIA

O que se constata é um manifesto inconformismo do partido autor com alguns casos de conciliação celebrados na Corte de Contas, que o levaram a fazer denúncias de eventuais irregularidades, fundadas em matérias jornalísticas.

Para casos concretos de abuso e excesso, a ADPF não é o caminho adequado. Além disso, se há abuso e excesso em alguns casos, isso não significa que a Instrução Normativa seja inconstitucional. Com efeito, inconstitucionalidade essencial não há.

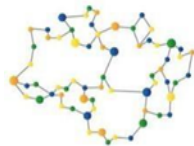
Promover atos conciliatórios no âmbito da Corte de Contas, em si, não é inconstitucional. Se, eventualmente, um acordo se mostrar prejudicial ao interesse público, é caso de solução por vias específicas. Não se pode presumir que o Tribunal de Contas pretende cancelar irregularidades, e o autor da ADPF presume que todas as conciliações são tratadas como se fossem um “balcão de negócios”. A inicial, portanto, presume a má-fé e a irregularidade, tanto dos agentes públicos envolvidos, quanto dos Ministros que integram a Corte de Contas.

O texto constitucional não veda a atividade consensual nas Cortes de Contas, prática que já vinha sendo empregada no TCU. A IN 91/2022 apenas regulamentou procedimentos já existentes na praxe do tribunal, de modo a oferecer segurança jurídica, previsibilidade e transparência, em total observância ao art. 5º, LV, da Constituição Federal (garantia do devido processo legal).

Come feito, normatizar uma prática que é inerente às competências do TCU e que já vinha sendo realizada é medida que proporciona segurança jurídica, transparência e respeito à sociedade como um todo.

O autor da ação alega, ainda, que a IN 91/2022/TCU seria inconstitucional porque os procedimentos consensuais seriam de prerrogativa exclusiva do presidente da Corte. Na verdade, a prerrogativa é exclusiva apenas quando ele rejeita a admissão e abertura do processo de conciliação, em fase prévia de admissibilidade. Admitida a instauração do procedimento consensual, o caso recebe uma relatoria, que pode aceitar ou não o seu processamento, e toda a conciliação formalizada deve ser homologada pelo Plenário, após prévia manifestação do Ministério Público de Contas.

Além disso, o art. 71 da Constituição Federal expressamente trata de inspeções, auditorias e poderes para sustar atos, dentre as competências das Cortes



CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA LEGAL
PRESIDÊNCIA

de Contas, donde se conclui que sua atuação pode se dar de modo concomitante às práticas administrativas, com acompanhamento de sua execução.

Nesse sentido, o procedimento previsto na IN 91/2022/TCU está perfeitamente alinhado à dicção dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, não se tratando, como alega o autor da ADPF, de controle prévio, mas sim atuação concomitante da Corte de Contas, competência que lhe foi expressamente assegurada pelas normas constitucionais.

O ato impugnado, portanto, é legítimo e constitucional, não havendo os vícios apontados na inicial. Mais que isso, verifica-se que a IN 91/2022/TCU está alinhada com os preceitos consagrados nos arts. 5º, LV, 70 e 71 da Constituição Federal.

De modo objetivo e abstrato – análise própria das ADIs e ADPFs – não há mácula nem inconstitucionalidade nas atividades consensuais realizadas no âmbito da Corte de Contas, sendo constitucionalmente legítimo o procedimento disciplinado na IN 91/2022.

4. CONCLUSÃO.

Pelas razões expostas requer o Consórcio da Amazônica Legal o ingresso no feito na condição de *amicus curiae*, propugnando pela improcedência da ação e declaração de constitucionalidade da IN 91/2022/TCU.

Nesses termos, pede deferimento.
Brasília, 15 de agosto de 2024.

Helder Zahluth Barbalho
Governador do Estado do Pará
Presidente do Consórcio da Amazônia Legal

Ricardo Nasser Sefer
Procurador-geral do Estado do Pará⁷

⁷ A representação judicial do consórcio compete à Procuradoria-Geral do Estado que o preside. (Protocolo de Intenções, cláusula 7ª, §3º, Doc. Anexo).