



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Processo n.º: **08314/10**

Parecer n.º: **02049/10**

Origem: **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA**

Natureza: **SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES – ART. 71, VI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO**

CONSTITUCIONAL. SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES AO TRIBUNAL DE CONTAS POR PARTE DO PODER LEGIFERANTE ESTADUAL. PLEITO FORMULADO COM SUPEDÂNEO NO ART. 71, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INTENTO VOLTADO À EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO, POR ESTA CORTE, A RESPEITO DE MATÉRIA DEBATIDA EM SEDE DE PROCESSO LEGISLATIVO. FUNÇÃO DE ASSESSORAMENTO. ATRIBUIÇÃO NÃO CONTEMPLADA NO ÂMBITO DO REGIME JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DO CONTROLE EXTERNO. IMPOSSIBILIDADE. NÃO CONHECIMENTO DA POSTULAÇÃO.

P A R E C E R

Trata-se de postulação oriunda da Presidência da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba, intentada com fundamento no art. 71, inciso VI, da Constituição Estadual¹, requerendo a emissão de parecer técnico, por parte desta Corte de Contas, a respeito dos Projetos de Lei de números 1892/2010, 1893/2010 e 1894/2010, os quais tratam, respectivamente, do reajuste de remuneração dos Policiais Militares, da Polícia Civil e do Grupo de Apoio Judiciário (GAJ-1700), todos de autoria do Excelentíssimo Governador do Estado.

¹ Art. 71 – O Controle Externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: VI – **prestar informações solicitadas pela Assembléia Legislativa ou por qualquer das suas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, operacional, patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas no prazo determinado na solicitação.**



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

O pedido foi instruído com os documentos de fls. 03/64.

O Excelentíssimo Presidente deste Tribunal, em data de 27.10.2010, lançou o despacho de fls. 65, determinando a remessa do feito ao Relator das Contas do Governo Estadual, do exercício financeiro de 2010. Em seguida, o processo foi incluído na pauta da Sessão Plenária do dia 24.11.2010, tendo sido adiado para a Sessão Plenária do dia 09.12.2010 em função do pedido de vista do Ministério Público Especial².

É O RELATÓRIO. PASSO A OPINAR.

A Presidência da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba, ao formalizar o presente pedido, expôs o seguinte arrazoado:

“Encontra-se em tramitação desta casa os Projetos de Lei números 1892, 1893 e 1894/2010, de autoria do Governador do Estado, que tratam de reajuste de remuneração dos Policiais Militares, do Grupo Polícia Civil e do Grupo de Apoio Judiciário GAJ – 1700 e dá outras providências. Recentemente, matéria aprovada por esta Assembléia foi vetada na íntegra pelo Governador do Estado em exercício, frente ao descumprimento de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. As disposições da LRF dizem respeito a Contas Públicas, sendo esse Tribunal o Órgão a quem compete auxiliar esta Casa no deslinde de questões relativas a Gestão Fiscal das Contas Públicas. Independente do mérito das matérias de que tratam os citados Projetos de Lei, venho solicitar dessa Corte de Contas, com fulcro no art. 71, inciso VI, da Constituição do Estado, que emita Parecer Técnico informando a esta Casa Legislativa se os Projetos de Lei acima referidos atendem às disposições da LRF” (fls. 02/03).

Pois bem. O Texto Constitucional de 1988, ao tratar do Controle Externo dos atos do Poder Público, fixou a **competência informadora dos Tribunais de Contas**, *in verbis*:

Art. 71 – O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...);

² Nos autos não constam certidões noticiando a inclusão deste processo para a Sessão de Julgamento perante o Órgão Plenário. As informações consignadas neste parecer, a respeito da tramitação do feito, foram extraídas do sistema eletrônico de acompanhamento processual desta Corte (TRAMITA).



ESTADO DA PARAÍBA
 TRIBUNAL DE CONTAS
 MINISTÉRIO PÚBLICO

VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas.

A Constituição do Estado da Paraíba, por sua vez, decretou:

Art. 71 – O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

(...);

VI – prestar informações solicitadas pela Assembléia Legislativa ou por qualquer das suas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, operacional, patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas no prazo determinado na solicitação.

No mesmo sentido, a Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993 (Lei Orgânica do TCE/PB), em seu art. 1º, incisos I e II, reafirmou a competência informadora do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba³. Assim, é preciso verificar se o pleito, em disceptação, amolda-se à teleologia dos mencionados preceptivos normativos.

Com efeito, a competência-dever prevista no citado inciso VII, do art. 71, da Lei Máxima Federal, diz respeito à devida colaboração que deve existir entre os órgãos responsáveis pelo controle externo. Os Tribunais de Contas, nesse sentido, devem prestar, quando solicitadas, informações técnicas que possuam sobre determinadas matérias, além daquelas resultantes das inspeções e auditorias habitualmente realizadas, isto é, as Cortes de Contas, no Brasil, segundo o mandamento constitucional, devem fornecer ao Poder Legislativo, mediante provocação, **dados concretos** que, em função da sua natural missão institucional, estejam em seu poder, obtidos, por exemplo, a partir do exame dos processos de Prestações de Contas Anuais ou da verificação de legalidade de licitações. **Não quis o constituinte, no**

³ Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta lei: I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes do Estado e dos Municípios e das entidades de suas respectivas administrações indiretas, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público estadual ou municipal, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário; II - **proceder, por iniciativa própria ou por solicitação da Assembléia Legislativa, de Comissão Técnica ou Parlamentar de Inquérito à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes do Estado e das suas entidades referidas no inciso anterior.**



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

contexto posto, transformar os Tribunais de Contas em órgãos de assessoramento do Parlamento, como bem salientou CARLOS AYRES BRITTO:

*“[...] começo a dizer que o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, litteris: ‘O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal’. Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Da sua estrutura orgânica ou formal deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas e o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas, no âmbito das demais pessoas estatais de base territorial e natureza federada [...]. 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 subalternamente 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 idéia 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 (jurisdicional), com dois diferenciados órgãos a servi-la. Sem que se possa falar em superioridade de um perante o outro [...]. Por este modo de ver as coisas, avulta a indispensabilidade ou a rigorosa essencialidade da função tribunalícia de contas. De uma parte, não é a Corte Federal de Contas um órgão ou instituição que se acantone na intimidade estrutural do Congresso Nacional. De outra banda, não opera essa mesma Corte de Contas como órgão **meramente** auxiliar do Congresso Nacional. Sua atuação jurídica se dá a latere do Congresso, junto dele, **mas não do lado de dentro**”⁴.*

LUCAS ROCHA FURTADO, na mesma vereda, pontificou que:

“O termo auxílio tem sido objeto de inúmeras controvérsias e incompreensões. Desde já afirmamos que não há qualquer subordinação por parte do TCU em relação ao Congresso. Não há qualquer decisão do TCU sujeita a revisão ou a controle pelo

⁴ BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, n.º 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 01 de dezembro de 2010.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Congresso. Das decisões do TCU não cabe qualquer recurso dirigido ao Congresso Nacional [...]. Ao dispor que o controle externo será realizado com o auxílio do TCU, a Constituição Federal não indica a existência de subordinação, mas de que este é caminho para o exercício do controle externo [...]. A relação entre o TCU e o Congresso Nacional pode ser comparada à existente entre o Ministério Público e o Poder Executivo. A rigor, dado que os dirigentes do Ministério Público se sujeitam a mandato cuja indicação é feita pelos chefes do Executivo, e os ministros do TCU ocupam cargos vitalícios, poder-se-ia inclusive afirmar que a autonomia do TCU é ainda mais ampla do que a reconhecida ao Ministério Público. No exercício do Controle Externo, as atribuições do Congresso Nacional e do TCU se encontram, ou cruzam, em três situações. Em nenhuma delas, todavia, o TCU pode ser compelido a decidir conforme a vontade do Congresso, ou ter suas decisões revistas por este último”⁵.

Na espécie, o requerimento apresentado pelo Chefe do Legislativo Estadual, almejando a emissão de Parecer Técnico sobre Projetos de Lei, não se coaduna com as prescrições constitucionais e legais acima transcritas, vale dizer, não reúne condições de ser conhecido, porquanto, reitera-se, o Tribunal de Contas não é órgão de assessoramento do Parlamento, não cabendo a esta Corte de Controle se manifestar sobre os temas afetos ao processo legislativo. A propósito, é de se enfatizar que na própria Assembléia Legislativa existem a **Comissão de Constituição, Justiça e Redação** e a **Comissão de Acompanhamento e Controle da Execução Orçamentária**, as quais detêm a competência para verificar, previamente, a constitucionalidade e legalidade dos Projetos de Lei que envolvam matéria financeira⁶.

Demais disso, é importante destacar que o aludido inciso VI, do artigo 71, da Carta Estadual previu a possibilidade de fixação de prazo para o atendimento à solicitação do Poder Legiferante, sugerindo uma relação de subordinação entre o Parlamento e o Tribunal de Contas Estadual, peculiaridade esta inexistente no Texto Magno Federal. Percebe-se, no particular, que a Lei Máxima do Estado da Paraíba não está em consonância com o modelo federal⁷. Logo, a expressão “no prazo determinado na solicitação”, estampada no mencionado

⁵ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 1119-1121.

⁶ O art. 21, incisos I e II, do Regimento Interno da Assembléia Legislativa, disciplina justamente as matérias de competência da Comissão de Constituição, Justiça e Redação e da Comissão de Acompanhamento e Controle da Execução Orçamentária. Tal dispositivo, por exemplo, dispõe que os aspectos de legalidade, de constitucionalidade dos Projetos de Lei, bem como os assuntos orçamentários e financeiros situam-se no âmbito das citadas Comissões, respectivamente.

⁷ O STF, ao julgar a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3715/TO, declarou que “a Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-Membros” (Relator: Ministro Gilmar Mendes, j. em 24.05.2006, votação unânime).



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

preceptivo, é de duvidosa constitucionalidade, sendo inservível para compelir este Sodalício a se manifestar sobre a temática agitada.

À guisa de complementação, mostra-se pertinente assinalar que o pedido, em foco, não é passível de conversão em processo de consulta, tendo em vista a existência de controvérsia sobre o mérito de processo legislativo. Como se sabe, a consulta deve versar sobre dúvida quanto à aplicação de normas, ou seja, sobre questões formuladas em tese, conforme anotado por doutrina de nomeadamente reconhecida:

“Outro efeito importante da resposta da consulta é o prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto. Tal efeito tem duas conseqüências. A primeira é o respeito ao princípio do due process of law – devido processo legal – que impede a firmação de juízo antes da ocorrência dos fatos. Por esse motivo é que a dúvida deve retratar normas e não fatos, pois, do contrário, estaria a Corte julgando sem observar o rito processual adequado, a contextualização completa e a produção de provas em favor ou prejuízo do próprio consulente. A segunda é que pode o consulente, fato não raro, interpretando a resposta da consulta, atribuir-lhe elastério ou concepção diversa da que seria normalmente considerada”⁸.

Diante do exposto, este Ministério Público Especial **OPINA** pelo não conhecimento da presente solicitação.

João Pessoa, 09 de dezembro de 2010.

ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO

Procuradora-Geral, em exercício, do Min. Público junto ao TCE/PB

⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 340-341.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO