



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

Autos do Processo de nº 200.2008.024459-9/001 (Agravado)

AGRAVANTE: JANETE SOUSA SANTOS DA SILVA

AGRAVADO: ESTADO DA PARAÍBA

PARECER

Trata-se de Incidente de Inconstitucionalidade instaurado de ofício no Agravado de Instrumento em epígrafe, conforme a decisão de f. 191/196 da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça. Neste acórdão, decidiu-se pela submissão ao Tribunal Pleno acerca da provável inconstitucionalidade do §2º do artigo 13 da Constituição do Estado da Paraíba.

Sendo assim, em razão do artigo 211, §2º, do Regimento Interno do TJPB, vieram os autos com vistas.

É o que basta relatar.

O procedimento de controle difuso ou incidental de constitucionalidade pode ser realizado por qualquer juiz, de qualquer instância, do Poder Judiciário, sem nenhuma restrição. Entretanto, quando o reconhecimento de inconstitucionalidade se der por órgão colegiado, foi previsto um procedimento próprio nos artigos 480 e





MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA



seguintes do CPC, em homenagem ao estabelecido pelo artigo 97 da Constituição da República¹.

Tal procedimento é imprescindível para regularidade do feito, conforme a Súmula Vinculante nº 10 do Supremo Tribunal Federal, que assim dispõe: "Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte".

Destarte, apesar de ser uma forma de controle de constitucionalidade difusa ou incidental, este incidente apenas analisa em **abstrato** a norma impugnada, não cabendo aqui discussão sobre o mérito da causa que envolve o tema, que ainda compete à Segunda Câmara Cível.

Não se vislumbra a incidência do artigo 481, Parágrafo Único, do CPC² no presente caso. Além disso, a discussão do caso concreto é de competência de órgão fracionário do Tribunal (caso fosse do Pleno, seria desnecessário a instauração de incidente, tendo apenas que se observar o quorum qualificado do artigo 97 da CF). Desta

¹ Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

² Artigo 481. Omissis

Parágrafo único. Os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário, ou ao órgão especial, a arguição de inconstitucionalidade quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão.

PARAIBA TRIBU
2002



PARAIBA TRIBU
2002





**MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**



maneira, o incidente de inconstitucionalidade instaurado é **plenamente cabível ao caso.**

Passa-se, então, a analisar o mérito da presente questão prejudicial, que consiste em verificar a constitucionalidade da previsão do artigo 13, §2º, da Constituição do Estado da Paraíba. Esse dispositivo assim prevê:

Artigo 13. Omissis

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas dos Municípios, sobre as contas que o Prefeito e a Mesa da Câmara devem anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. (Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 24 de novembro de 1994)

Discute-se a constitucionalidade da inclusão das contas da Mesa da Câmara no artigo, relegando ao Tribunal de Contas apenas a função opinativa também neste caso, através de um parecer prévio que poderá deixar de prevalecer por decisão da própria Câmara Municipal.

Em primeira análise, essa inovação do artigo colacionado já se diferencia de semelhante disposição da Constituição da República, que não se refere as contas da Mesa da Câmara, segundo o artigo 31, §2º:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Tal incongruência, por si só, não ensejaria a inconstitucionalidade da parte discutida do artigo da Constituição Paraibana. Isso porque os Estados detêm o poder constituinte decorrente, previsto no artigo 25 da Carta Magna:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Entretanto, o poder constituinte estadual tem uma função complementar, devido ao seu caráter derivado que o caracteriza, decorrente do Poder Constituinte Originário. O artigo acima descrito confirma, em sua parte final, que o Estado ao elaborar sua Constituição deve observar os princípios estabelecidos pela Carta Política de 1988. A doutrina, de uma maneira geral, elenca quais



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

seriam estes princípios que devem ser respeitados: princípios constitucionais sensíveis, princípios constitucionais estabelecidos (organizatórios) e os princípios constitucionais extensíveis.

A prestação de contas, e toda sua estrutura estabelecida na CF (incluindo as disposições referentes à organização e competência dos Tribunais de Contas), tem natureza de **princípio constitucional sensível**, inserto no artigo 34, VII, "d", da Carta Magna, de **observância obrigatória** pelos Estados-Membros e Distrito Federal. A doutrina leciona:

"Note-se que os princípios constitucionais sensíveis ou enumerados interligam-se com outras disposições da Constituição, as quais, de uma forma ou de outra, também participam da organização dos poderes governamentais do Estado, constituindo o "arcabouço" ou "cerne" da estrutura federativa do Brasil. Dentre vários, podem ser exemplificados aqueles contidos no arts: 1º (pacto federativo); 2º (equilíbrio e harmonia entre Poderes); 18 (organização político-administrativa da República); 70 a 75 (prestação das contas); 165 a 169 (princípios orçamentários). Dessas disposições, emergem outras que se vinculam a elas. São desdobramentos normativos, mediante os quais outros princípios particulares se agregam à força centrípeta dos princípios constitucionais sensíveis. Por isso, a elaboração ou mudança formal de constituições estaduais deverá observar tais mandamentos. A infringência deles poderá ensejar representação do Procurador-Geral da República, com



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

fito de interpor ação declaratória de inconstitucionalidade, bem como a intervenção federal (...)."

(BULOS. Uadi Lammêgo. Constituição Federal Anotada, 7ª Ed. São Paulo:Saraiva, 2007. p. 583)

Destarte, reforçando essa idéia de observância obrigatória pelos Estados, ao elaborar suas respectivas Constituições, a Lei Maior da República ainda previu, especificamente, em relação ao Tribunal de Contas:

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

Dessa forma, o poder constituinte decorrente dos Estados deve obedecer aos princípios que regem o Tribunal de Contas, em especial sua competência. Neste sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -
CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAIBA - TRIBUNAL DE
CONTAS ESTADUAL - LIMITAÇÃO DE SEUS PODERES -
INSTITUIÇÃO DE SISTEMA DE APROVAÇÕES FICTAS -
DIVERGENCIA COM O MODELO FEDERAL - MEDIDA CAUTELAR -
DEFERIMENTO PARCIAL. - Com a superveniência da nova
Constituição, ampliou-se, de modo extremamente
significativo, a esfera de competência dos tribunais de
contas, os quais foram investidos de poderes jurídicos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

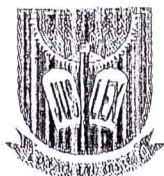
mais amplos, em decorrência de uma consciente opção política feita pelo legislador constituinte, a revelar a inquestionável essencialidade dessa instituição surgida nos albores da república.

A atuação dos tribunais de contas assume, por isso, importância fundamental no campo do controle externo e constitui, como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, tema de irrecusável relevância.

O regramento dos tribunais de contas estaduais, a partir da constituição de 1988 - inobstante a existência de domínio residual para sua autônoma formulação - e matéria cujo relevo decorre da nova fisionomia assumida pela federação brasileira e, também, do necessário confronto dessa mesma realidade jurídico-institucional com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, construída ao longo do regime constitucional precedente, proclamava a inteira submissão dos Estados-membros, no delineamento do seu sistema de controle externo, ao modelo jurídico plasmado na Carta da República.

A impugnação ao vocábulo 'apreciar', empregado pela constituição estadual em substituição ao termo 'julgar', adotado pela carta federal quanto a mesma atribuição do tribunal de contas, não dá lugar a sua suspensão liminar, sob pena de virtual desaparecimento da função de controle que o dispositivo contempla.

(STF, ADI 215 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 07/06/1990, DJ 03-08-1990 PP-07234 EMENT VOL-01588-01 PP-00028)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Fixado o entendimento de que os Estados se submetem, obrigatoriamente, ao modelo federal de prestação de contas e organização e competência dos Tribunais de Contas, resta esclarecer a incongruência do artigo 13, §2º, da Constituição Estadual com este sistema.

Pelo modelo constitucional, estatuído no artigo 71 e incisos, o Tribunal de Contas tem competência de apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo, emitindo um parecer prévio, e julgar as contas dos demais administradores de dinheiros, bens e valores públicos da administração pública. A Mesa da Câmara também exerce função administrativa atipicamente, se incluindo perfeitamente nesta hipótese do inciso II, do artigo 71, da CF:

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

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA



Nesta senda, não poderia o poder constituinte decorrente legislar no sentido de atribuir à Câmara Municipal o poder de afastar a decisão do Tribunal de Contas em relação às contas da Mesa da Câmara. Tal previsão da Constituição Paraibana é claramente inconstitucional, violando frontalmente o artigo 71, inciso II, c/c artigo 75, da CF.

Fica mais evidente a incompatibilidade da previsão estadual quando se vê, conforme exposto anteriormente, que o artigo 31, §2º, da Constituição da República prevê expressamente a competência opinativa do Tribunal de Contas apenas em relação ao Prefeito, alinhando-se a sistemática de prestação de contas dos artigos 70 e seguintes, que é um princípio constitucional sensível.

O Supremo Tribunal Federal já assim decidiu (grifo nosso):

"A norma constitucional estadual que dispensa às contas anuais apresentadas pela Mesa da Assembléia Legislativa o mesmo regime jurídico peculiar às contas do chefe do Poder Executivo, também atribuindo ao pronunciamento do Tribunal de Contas, no que concerne ao órgão parlamentar, função meramente opinativa, parece infringir a regra de competência inscrita no art. 71, II, da Carta Política, que investe essa Corte no Poder de julgar as contas, mesmo quando apresentadas pelo Poder



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Legislativo" (STF, RTJ, 152:74)³

Em suma, vislumbra-se evidente e indubitosa a afronta a Constituição Federal. As contra-razões do Estado da Paraíba (f. 158/167), o Parecer Ministerial (f. 174/184) e o Acórdão da Segunda Câmara Cível (f. 191/196) também lançaram os seus argumentos, colacionando outras decisões do Supremo Tribunal Federal, corroborando pela inconstitucionalidade da inclusão da "Mesa da Câmara" no artigo 13, §2º, da Constituição Estadual.

Com estas considerações, opina este *Parquet*, através de sua Procuradoria-Geral de Justiça, pela declaração incidental de inconstitucionalidade do artigo 13, §2º, da Constituição Estadual, por afrontar diretamente os artigos 71, inciso II, c/c 75, além do artigo 31, §2º, todos da Constituição da República.

João Pessoa (PB), 02 de abril de 2009.

Jose Roberto Neto
SUBPROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA

PRAAP

³ BULOS. Uadi Lammêgo. Constituição Federal Anotada. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 892