Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 868/2020

PROCESSO TC/MS	**:** TC/4660/2019
PROTOCOLO	**:** 1973191
TIPO DE PROCESSO	**:** REEXAME DE PARECER C
ÓRGÃO	**:** DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DO ESTADO
PROPONENTE	**:** LUCIANO MONTALI
RELATOR	**:** CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: REEXAME DE CONSULTA – PARECER-C – TERCEIRO INTERESSADO – SUPOSTA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA – INOCORRÊNCIA – TESE DECIDIDA EM ABSTRATO – DESVINCULAÇÃO DE CASO CONCRETO – MANUTENÇÃO DOS TERMOS DO PARECER – DESPROVIMENTO.

Ausente o caráter litigioso do procedimento de consulta, torna-se prescindível a oferta de contraditório, em decorrência de inexistir interesse conflituoso em discussão, dada a generalidade e abstratividade do procedimento, cuja resposta é desvinculada de fatos ou casos concretos.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 25ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 31 de agosto a 3 de setembro de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em **conhecer e negar provimento** ao Reexame de Consulta, mantendo-se incólume o Parecer-C 02/2019, lançado aos autos do procedimento de Consulta, sob o n.º TC/MS/13221/2018.

Campo Grande, 3 de setembro de 2020.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Cuida-se de **REEXAME DE CONSULTA** formulado pelo Senhor Luciano Montali, Defensor Público-Geral do Estado, à época, por meio do qual apresenta sua irresignação com o Parecer-C 02/2019, lançado aos autos do processo n.º TC/MS/13221/2018, no qual o Tribunal Pleno da Corte, diante de questionamentos formulados pela Procuradoria-Geral do Estado, assentou as seguintes respostas aos questionamentos formulados na ocasião:

> *PERGUNTA 1: A Defensoria Pública Estadual de Mato Grosso do Sul integra o Poder Executivo Estadual para fins de cômputo das despesas com pessoal no percentual previsto no art. 20, inciso II, alínea "c", da Lei de Responsabilidade Fiscal?*
>
> ***RESPOSTA: SIM. Até que haja a adequação da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101/2000 -, inserindo no art. 20, inciso II, um percentual específico para as Defensorias Públicas Estaduais, ou ainda que esse percentual seja definido pela Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, destacando-o do previsto na alínea "c" do mencionado inciso e artigo da LRF, em respeito aos Princípios da Harmonia entre os Poderes e do Controle das Despesas de Pessoal, consagrados pelos arts. 2º e 169 da Constituição Federal de 1988, a Defensoria Pública Estadual de Mato Grosso do Sul integra o Poder Executivo Estadual para fins de cômputo das despesas com pessoal no percentual previsto no art. 20, inciso II, alínea "c", da Lei de Responsabilidade Fiscal.***
>
> *PERGUNTA 2: Aplicam-se à Defensoria Pública Estadual as vedações do art. 22, da mesma Lei, no caso de ser extrapolado o limite prudencial pelo Poder Executivo Estadual?*
>
> ***RESPOSTA: SIM. Consoante resposta anterior, enquanto a Defensoria Pública estiver vinculada ao limite estabelecido pelo art. 20, inciso II, alínea "c", da Lei Complementar Federal n. 101/2000, estará sujeita as vedações apontadas no parágrafo único do art. 22 da mencionada norma em caso de ser extrapolado o chamado limite prudencial fixado em 95% (noventa e cinco por cento) do fixado no já mencionado art. 20 do mesmo diploma legal.***
>
> *PERGUNTA 3: No caso de o Tribunal de Contas firmar posicionamento no sentido de que a Defensoria não integra o Poder Executivo Estadual para fins de cômputo das despesas com pessoal no limite previsto no art. 20, inciso II, alínea "c", da Lei de Responsabilidade Fiscal, quais percentuais devem ser considerados para cada uma das partes (Executivo e Defensoria Estadual)?*
>
> ***RESPOSTA: Prejudicada em razão da resposta apresentada ao primeiro quesito.***

Infere-se, pois, que o mérito consultado residiu no enquadramento da Defensoria

Pública do Estado como órgão integrante do Poder Executivo para fins de cômputo das despesas com pessoal no percentual previsto no art. 20, inciso II, alínea "c", da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Partindo da natureza do que foi decidido, aduz a Defensoria Pública, ora recorrente, que a citada consulta não poderia ter sido levada a julgamento sem que lhe fosse oportunizado o contraditório e a ampla defesa, tendo em vista ser o Órgão Defensório o maior interessado no tema apreciado.

Pelas razões apresentadas, consubstanciadas na ausência de contraditório e ampla defesa, requer a declaração de nulidade do Parecer-C 02/2019.

Através do Despacho DSP - GAB.PRES. – 20126/2019 (peça 2), a Presidência da Corte verificou preenchidos os pressupostos de admissibilidade para o conhecimento do expediente.

O feito foi encaminhado ao Ministério Público de Contas, que, ao analisar o caso, através do Parecer PAR – 1ª PRC – 767/2020 (peça 3), opinou pelo conhecimento do presente Reexame de Consulta e, no mérito, manifestou-se pela improcedência do pedido, sob o argumento de que não houve inobservância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como quaisquer ofensas à autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria Pública.

Vieram os autos conclusos para apreciação.

É O RELATÓRIO. PASSO À FUNDAMENTAÇÃO.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro - Relator

Preliminarmente, anota-se que a Defensoria Pública-Geral do Estado é órgão jurisdicionado legitimado à formulação de Reexame de Consulta. O questionamento apresentado preenche os requisitos de admissibilidade, nos termos elencados pelo artigo 140 do Regimento Interno TCE/MS.

Desse modo, conhece-se do pedido de Reexame de Consulta e passa-se à análise das questões postuladas.

Ab initio, faz-se necessário delimitar o mérito propriamente levantado pelo recorrente, como forma de não promover julgamento *extra petita* ou, tampouco, ultrapassar o que já foi decidido pelo Tribunal Pleno desta Casa no acórdão da Consulta principal, e que não foi objeto de enfrentamento expresso no pedido agora analisado.

Extrai-se do conteúdo petitório o pedido de declaração de nulidade do Parecer-C, sob o argumento de que o processo que lhe originou deixou de observar os

princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Portanto, o mérito do Reexame recai exclusivamente na existência, ou não, de violação aos princípios acima destacados. Analisar quaisquer questões, além disso, constituiria julgamento diverso daquilo postulado pela parte[1], bem como, e não menos importante, afronta ao próprio mérito deliberado pelo Colegiado Máximo desta Casa.

Pondo termo ao assunto, o artigo 141 do Código de Processo Civil é conclusivo: *"O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte."*.

Superada a questão introdutória, passo ao mérito propriamente dito.

O princípio do contraditório está expresso no artigo 5º, inciso LV, da CF, que tem o seguinte teor: *"Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes."*.

Evidencia-se, pois, que o mandamento constitucional abrange processos judiciais e administrativos.

Pela simples leitura do dispositivo, denota-se a necessidade de que exista litígio, ou seja, interesses conflituosos suscetíveis de apreciação e decisão, pairando, aqui, justamente, o fundamento que afasta a presente pretensão revisória.

O procedimento de Consulta formulada ao Tribunal possui natureza abstrata, com o objetivo de interpretar, em tese, dispositivos e situações legais de interesse dos seus jurisdicionados.

Consoante se depreende dos próprios requisitos de admissibilidade da consulta, insertos ao artigo 137 do RITCE/MS, é dever do proponente declarar que: **i)** não é alvo de investigação; **ii)** não foi intimado para prestar informações ou documentos; e **iii)** não tem participação em processo pendente de solução pela Casa.

Como se vislumbra, essas formalidades têm o condão de afastar quaisquer interesses concretos diretamente relacionados com as conclusões eventualmente adotadas no Parecer-C.

Como muito bem pontuou o *Parquet* de Contas, trata-se, a Consulta, de procedimento de caráter geral e abstrato, onde o Tribunal responde as dúvidas relacionadas com o seu controle externo[2], sem, contudo, imiscuir em fato ou caso concreto:

> *Art. 79 da Lei Orgânica do TCE/MS: A resposta do Tribunal à consulta formulada nos termos do disposto no art. 21, XVI, tem caráter normativo e constitui*

[1] "*Sentença extra petita é, portanto, sentença que concede tutela jurisdicional diferente da pleiteada pelo autor, como também a que concede bem da vida de diferente gênero daquele pedido pelo autor.*" *(Manual de Direito Processual Civil. Daniel Amorim Assumpção Neves, 2020).*

[2] *Art. 21, inciso XVI, da Lei Orgânica do TCE/MS.*

prejulgado da tese, mas não do fato ou caso concreto.

Ausente o caráter litigioso do procedimento em análise, torna-se prescindível a oferta de contraditório, em decorrência de inexistir interesse conflituoso em discussão.

Em sua clássica e festejada obra de direito Administrativo, José dos Santos Carvalho Filho esclarece[3]:

> *Portanto, a incidência da norma recai efetivamente sobre os processos administrativos litigiosos. A interpretação a contrário sensu é a de que não incide o princípio sobre processos não litigiosos. É o caso, por exemplo, do inquérito policial, do inquérito civil, da sindicância prévia de mera averiguação.*

Impende salientar que, diferente do alegado, o caso não comporta à aplicação da Súmula Vinculante n.º 03[4] do STF, reservada às hipóteses em que a decisão do Tribunal de Contas possa resultar em anulação ou revogação de ato administrativo, o que, evidentemente, não foi, e nem poderia ser, o objeto da Consulta em apreço.

Ademais, o encaminhamento de ofício pela Controladoria-Geral do Estado à Defensoria Pública, tratando de questões atinentes ao limite de gastos do Poder Executivo, compreende relação intersubjetiva entre os respectivos Órgãos, de modo completamente avesso à interpretação abstrata realizada pelo Tribunal de Contas em dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, não há que se falar em inobservância dos postulados do contraditório e da ampla defesa, dado o caráter geral e abstrato do procedimento de Consulta, respondido de forma desvinculada de fatos ou casos concretos.

Por consequência, com a ausência de elementos aptos à revisão pretendida, o improvimento do Reexame é medida que se impõe.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** do Reexame de Consulta, e, no mérito, pelo seu **IMPROVIMENTO**, mantendo-se incólume o Parecer-C 02/2019, lançado aos autos do procedimento de Consulta, sob o n.º TC/MS/13221/2018.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em conhecer e negar provimento ao Reexame de Consulta.

---

[3] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.*

[4] *Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.*

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos e Flávio Kayatt.

Presente, o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 3 de setembro de 2020.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

GAB/MST

BFJV/DSSM