



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 0027.7/2019

“Regulamenta o disposto no artigo 40, inciso XXII e XXIII, e 61, §§ 1º, 2º, 3º e 4º da Constituição do Estado de Santa Catarina.”

Autor: Deputado Ivan Naatz

Relator: Deputado Fabiano da Luz

I – RELATÓRIO

Cuido do Projeto de Lei Complementar iniciado pelo Deputado Ivan Naatz, com vistas a regulamentar o disposto nos incisos XXII e XXIII do art. 40, bem como nos §§ 1º a 4º do art. 61, todos da Constituição do Estado.

Em linhas gerais, a proposição analisada, articulada com trinta e um dispositivos, tem o objetivo de disciplinar o processo de escolha, aprovação, nomeação e posse dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado.

O Deputado proponente, na justificação à matéria, consigna o seguinte:

Antes de iniciar qualquer justificativa cumpre informar que a intenção deste parlamentar foi, primeiramente, a de resgatar o Projeto de Lei Complementar nº 0016.4/2014 de autoria do Deputado Sargento Amauri Soares e Dirceu Dresch, todavia por questões regimentais tal intenção não pode ser atendida.

Desta feita submeto à discussão e deliberação dos nobres pares Projeto de Lei Complementar que objetiva regulamentar o disposto nos artigos 40, incisos XXII e XXIII, e 61, § 1º, incisos I, II, III e IV, § 2º, incisos I e II, ^a 3º, incisos I, II e III, e § 4º, da Constituição do Estado de Santa Catarina, que trata da indicação e da aprovação dos conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, instituindo critérios e requisitos objetivos para sua escolha e nomeação e, nos limites do ordenamento constitucional vigente, busca-se democratizar o acesso às vagas disponíveis.

Enquanto na prática, os cargos de conselheiro do Tribunal de Contas do Estado ou são reservados para representantes de corporações ou vem sendo destinados para agentes políticos vinculados às forças hegemônicas, entende-se que o mais prudente seria que o órgão de fiscalização e de controle das contas do Estado e dos Municípios, além de estar blindado à ingerência político-partidária, deveria ser constituído por quadros da sociedade civil qualificados em áreas



específicas do conhecimento, tal como o Direito Público, a Contabilidade Pública, as Finanças Públicas e ou a Administração Pública.

Por entender que é possível democratizar o acesso às vagas de conselheiro, assim como, por considerar que é necessário ter instrumentos que permitam à sociedade acompanhar, com o máximo de transparência possível, a escolha dos mesmos, submetemos esta proposição ao Plenário da Assembleia Legislativa com a finalidade de disciplinar o processo de escolha, aprovação, nomeação e posse dos conselheiros do Tribunal de Contas do Estado.

Por fim registre-se que aperfeiçoar os mecanismos de funcionamento da democracia, dar transparência aos processos de decisão política, abrir espaços para a participação popular, são meios de promover melhorias no funcionamento das instituições e, portanto, no caso específico do Tribunal de Contas do Estado, de dotar os sistemas de fiscalização e controle da gestão pública de maior eficiência e eficácia.

À proposição, até esta data, não foi apresentada nenhuma emenda acessória.

É o relatório.

II – VOTO

De acordo com os arts. 72, I, 144, I e 210, II, do Regimento Interno deste Poder, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça, nesta fase processual, a análise de admissibilidade da tramitação processual da presente matéria, quanto aos aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa.

Inicialmente, entretanto, antes de ingressar na análise desses pressupostos regimentais afetos ao presente Colegiado técnico-instrutório do Plenário deste Poder Legislativo, julgo importante relembrar, assim como o fez o proponente na justificação à matéria, que esta não é estranha ao Parlamento catarinense. Os seus termos são totalmente idênticos aos do Projeto de Lei nº 0016.4/2014, iniciado, conjuntamente, pelos então Deputados Sargento Amauri Soares e Dirceu Dresch.

Em resumo, tal proposição, ao tramitar neste Colegiado foi designada à relatoria do eminente Deputado Marcos Vieira, que exarou Parecer pela rejeição,



apontando diversas impropriedades de ordem constitucional, legal e regimental. Depois da leitura do Parecer do Relator, foi concedida vista ao Deputado Dirceu Dresch (um dos autores) e, ainda na pendência desse voto-vista, o processo legislativo foi arquivado, por final de legislatura, na forma regimental, sem ter sido deliberado, portanto, na esfera desta CCJ.

Assim, feita essa breve introdução e tendo em conta que as disposições do PLC nº 0027.7/2019, ora sob exame, são idênticas, em forma e conteúdo, às do PLC nº 0016.4/2014, conforme salientado anteriormente, julguei por bem colacionar as bem lançadas razões constantes do Parecer relatorial dos autos daquela proposição (de 2014), relativamente aos aspectos regimentais atinentes ao Colegiado, as quais, diga-se, espelham fielmente o teor dos seus dispositivos, senão vejamos:

Preliminarmente, esclareço que as matérias constitucionais a serem disciplinadas por lei complementar devem estar fixadas expressamente no texto constitucional. Nesse sentido, ensinam Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino¹:

Não compete ao legislador constituído, no desempenho de sua função de regulamentar o texto constitucional, decidir qual matéria será veiculada por lei complementar e qual poderá ser disciplinada por meio de lei ordinária. **Com efeito, não quis o constituinte deixar ao arbítrio do legislador ordinário (subconstitucional) a decisão acerca das matérias que devem ou não ser reguladas mediante lei complementar.** O próprio constituinte enuncia, no texto constitucional, quais as matérias deverão ser disciplinadas por esse instrumento normativo. **Só nessas matérias, só em decorrência dessas indicações da própria Constituição, é que cabe a lei complementar.** (grifei)

Por seu turno, Pedro Lenza² assevera:

As hipóteses de regulamentação da Constituição por meio de **lei complementar estão taxativamente previstas no Texto Maior.** (grifei)

Nessa linha, observo que, no texto constitucional catarinense, não está enunciado que os dispositivos constitucionais objeto da proposta sob análise serão regulamentados por lei complementar, restando evidente, assim, o vício de inconstitucionalidade formal.

¹ Paulo, Vicente. Processo legislativo. Vicente Paulo & Marcelo Alexandrino. Niterói, RJ: Impetrus, 2005, pg. 117.

² Lenza, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 14º Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, pg. 472



O leitor crítico da interpretação acima poderia argumentar que, a teor do disposto no art. 57, inciso III, da Constituição Estadual, a organização do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) é matéria a ser regulada por meio de lei complementar.

Entretanto, apesar de o art. 93 da Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000 (Lei Orgânica do TCE/SC), repisar os requisitos a serem satisfeitos para nomeação de Conselheiro do TCE/SC, já estabelecidos no § 1º do art. 61 da Constituição Estadual, **a organização do Tribunal pressupõe a forma pela qual a Corte de Contas irá executar as tarefas a ela reservadas pela Constituição e não a forma pela qual ele se constituirá, já que esta o Constituinte estabeleceu expressamente no texto constitucional (art. 61, CE/1989).**

E, em se tratando de sua organização e funcionamento, a iniciativa legislativa é privativa da Corte de Contas. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou nos autos das ADIs 789-1, 1.994 e 2378-1.

Inobstante o entendimento acima de que os artigos da Constituição Estadual objeto deste Projeto de Lei Complementar não são passíveis de regulamentação por meio de lei complementar, passo a analisar, separadamente, os principais comandos constantes da proposta legislativa, conforme segue.

1. O texto do art. 3º estabelece novos requisitos (incisos V e VI) para o provimento do cargo de Conselheiro, ampliando, portanto, os já fixados na Carta Magna catarinense (art. 61, § 1º, I a IV). Sendo assim, a mudança pretendida deve ser promovida por meio de Proposta de Emenda à Constituição e não por meio de Projeto de Lei Complementar.

Entretanto, ainda que o referido dispositivo seja veiculado pela proposição legislativa adequada, ou seja, que a matéria versada no art. 3º passe a ser objeto de Proposta de Emenda à Constituição, a exemplo da PEC nº 235/2012, em Tramitação na Câmara Federal, a qual pretende modificar a forma de provimento do cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, tal medida não merece prosperar, vez que o Supremo Tribunal Federal, nos autos das ADIs nºs 373-9 e 1.994-5 (anexas), decidiu que a Composição dos Tribunais de Contas Estaduais, **bem como a forma de provimento de seus cargos, constitui matéria de observância compulsória pelos Estados-Membros, que devem seguir o modelo federal.**

Em razão disso, a alteração da Constituição de Santa Catarina dispondo sobre o provimento dos cargos de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado, de forma distinta da prevista na Constituição Federal, quanto ao provimento dos cargos de Ministro do Tribunal de Contas da União, afronta, a meu ver, o princípio federativo, consignado nos arts. 1º e 18, *caput*, da CF/88.

2. O art. 6º dispõe sobre as **hipóteses de vacância** do cargo de Conselheiro e os **procedimentos** a serem adotados para o seu provimento. Ocorre que, por força do disposto no § 4º do art. 61 da



Constituição Estadual, os Conselheiros das Cortes de Contas estão sujeitos às mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça. Assim, revela-se inconstitucional a previsão constante do dispositivo em comento.

Ademais, os **procedimentos** a serem observados pela Assembleia Legislativa na hipótese de vacância, previstos no referido art. 6º da proposta, é matéria inerente ao funcionamento desta Casa Legislativa, devendo ser disciplinada em seu Regimento Interno, via resolução, e não por meio de lei complementar, a teor do disposto no art. 48, inciso VIII, da CE/89, c/c o art. 184, inciso VI, alínea “e”, do Regimento Interno deste Parlamento.

3. O disposto no art. 11 disciplina as inscrições dos candidatos ao cargo de Conselheiro, no âmbito da Assembleia Legislativa. Essa matéria, também, é afeta ao Regimento Interno, uma vez que trata de procedimentos legislativos, e está positivada nos arts. 322 e 323 do atual Regimento. Assim, da mesma forma, a sua alteração deve dar-se por meio de Projeto de Resolução, conforme consignado no art. 48, inciso VIII, da CE/89, c/c o art. 184, inciso VI, alínea “e”, do Regimento Interno.

4. O texto do art. 12 dispõe que o Governador do Estado expedirá decreto regulamentando a inscrição dos candidatos ao cargo de Conselheiro, no âmbito do Poder Executivo. Esse comando atenta contra a autonomia dos Poderes do Estado, conforme o estabelecido no art. 32 da Constituição Estadual, além do que esta já delineia a forma pela qual se dará a escolha, conferindo ao Governador do Estado a prerrogativa de nomeação, em conformidade com o disposto no inciso VIII do art. 71 c/c o art. 61, § 2º, inciso I.

5. Os arts. 15 a 25 da propositura tratam de procedimentos a serem observados por esta Casa de Leis, no que se refere à formalização das candidaturas, processo de seleção e escolha de Conselheiro do Tribunal de Contas. Essa matéria também é de cunho regimental e já está disciplinada no Regimento Interno, nos arts. 325 a 327, exigindo, assim, para a sua modificação, o mesmo processo indicado nos itens 2 e 3 deste Parecer.

6. O art. 26 prevê a nomeação do Conselheiro por meio de Ato da Mesa da Assembleia Legislativa. A forma prevista pela proposta afronta o disposto no precitado inciso VIII do art. 71 da Constituição do Estado, além do que o Regimento da Casa já prevê, no seu art. 328, que, proclamado o resultado da escolha do indicado ao cargo de Conselheiro, a Mesa baixará o competente Decreto Legislativo e comunicará ao Governador do Estado para que proceda a nomeação.

7. O art. 27 dispõe sobre a posse de Conselheiro. Essa matéria, por sua vez, é afeta à Lei Orgânica do Tribunal de Contas e possui regra consolidada no art. 122 da Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000.

Nesse viés, reprime-se que o Supremo Tribunal Federal já posicionou-se, reiteradas vezes, no sentido de que os Tribunais de Contas estão



investidos da prerrogativa de fazer instaurar o processo legislativo concernente à sua organização, decidindo pela inconstitucionalidade formal de leis estaduais, de origem parlamentar, que alteram ou revogam dispositivos de Lei Orgânica de Tribunal de Contas (ADIs 789-1, 1.994 e 2378-1).

8. Por fim, o texto do art. 28 da proposta em foco elenca as hipóteses pelas quais o Conselheiro ficará sujeito à perda do cargo. Esse comando colide com o disposto no § 4º do art. 61 da Constituição Estadual, que confere ao Conselheiro a vitaliciedade no cargo.

Assim sendo, voto pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei Complementar nº 0016.4/2014, por estar em dissonância com a ordem constitucional vigente, notadamente com o assentado (I) nos arts. 32, 40, inciso XIX, 61, § 4º e 71, inciso VIII, todos da Carta Política Estadual, bem como (II) na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, padecendo, assim, de vício insanável de inconstitucionalidade formal.

Assim, no que diz respeito aos pressupostos da constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regimentalidade, há de se concordar plenamente com as razões expendidas no supra reproduzido Parecer relatorial ao PLC nº 0016.4/2014, desfavoráveis à admissão daquela propositura, as quais, com a devida vênia, ora adoto como minhas, para fins de, também, motivar o meu voto, **no sentido de inadmitir a tramitação processual da presente matéria.**

Ademais, devo acrescentar a inconstitucionalidade e a antirregimentalidade que ainda detectei nas disposições que compõem a propositura sob estudo, conforme delineado a seguir.

A primeira diz respeito ao **seu art. 30, que, no meu entender, viola o princípio da separação dos Poderes**, consagrado no art. 32 da CE/89, na medida em que impõe, ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina, o prazo de “até cento e vinte dias para decidir sobre o mérito de ação em que a Assembleia Legislativa requer a decretação da perda do cargo de conselheiro do Tribunal de Contas do Estado”.

Quanto à segunda (antirregimentalidade), é que a proposição sob exame, mesmo que se julgasse improcedentes todas as fundamentações jurídicas em seu desfavor, até aqui arguidas, **ainda assim o PLC não mereceria prosperar simplesmente por ferir de morte o art. 63, XV, do Regimento Interno**, o que, por si só, inviabiliza o prosseguimento do feito, porquanto veicula diversas disposições



essenciais à finalidade que persegue contendo objetos cuja competência para iniciar o correspondente processo legislativo é privativa da Mesa desta Assembleia.

A saber, assim enuncia o regimental art. 63, XV:

Art. 63. À Mesa compete:

[...]

XV – **propor privativamente à Assembleia Legislativa projeto dispondo sobre sua organização, funcionamento**, política, regime jurídico de pessoal, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções e fixação do respectivo subsídio ou remuneração, observados os parâmetros estabelecidos em lei;

[...]

(Grifei)

Contudo, ao examinar detidamente as disposições do vasto e complexo PLC em foco – e, como salientado no acima transcrito Parecer ao PL nº 0016.4/2014 – constata-se que, na sua quase totalidade, **impropriamente** definem um significativo conjunto de inovações quanto à organização e ao funcionamento deste Parlamento, a exemplo das descritas a seguir, sinteticamente:

a) previsão de diversos procedimentos **a serem adotados pela Alesc** (como nos arts. 5º, §§ 1º e 2º, 7º, V, 10, 11, *caput*, 16, 17, 20, 24, § 2º, 27, e 29);

b) imputação de distintas **atribuições à Mesa** não previstas no vigente Regimento Interno, como as que aludem os arts. 6º, §§ 2º e 3º, 18, 22, § 2º, 25, § 1º, 26, 28 e 29, § 4º, do PLC;

c) **criação de Comissão Especial** (arts. 22 e 23), **remunerada** (art. 23, § 4º), **composta por representantes de várias entidades** (art. 22, incisos I a VII); e

d) atribuição de **novos encargos à CJJ** (arts. 21, § 2º, 24 e 29, § 3º).

Portanto, só por aí já se poderia concluir, facilmente, que a proposição em comento, ao dispor, sobremaneira e de forma inovadora, acerca da organização e funcionamento da Alesc e de alguns de seus órgãos (Mesa e CCJ), inclusive gerando



despesa pública, **usurpa competência privativa da Mesa para iniciar o correspondente processo legislativo**, nos termos do art. 63, XV, do Rialesc.

Assim, diante de todo esse quadro fático-jurídico, entendo que a matéria em causa não merece seguir tramitando neste Parlamento.

Ante o exposto, em atenção ao disposto nos arts. 72, I, 144, I, e 210, II, do Regimento Interno, voto pela **INADMISSIBILIDADE** do prosseguimento da tramitação processual do Projeto de Lei Complementar nº 0027.7/2019, por mostrar-se inconstitucional, ilegal, injurídico e antirregimental.

Sala das Comissões,

Deputado Fabiano da Luz
Relator