



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 838/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 001/2018**

Trata-se de projeto de emenda à Lei Orgânica do Município, de iniciativa do nobre Vereador Fernando Holiday, que visa extinguir o Egrégio Tribunal de Contas do Município.

A justificativa da propositura funda-se na afirmação de que o Tribunal de Contas do Município "é uma estrutura caríssima e desnecessária" e que "a fiscalização contábil, orçamentária e financeira será feita pelo Tribunal de Contas do Estado". Não foram juntados estudos ou documentos que dessem suporte à afirmativa.

Sob o aspecto jurídico a proposta não reúne condições de prosperar por ofender a Constituição Federal e a Constituição Estadual, como adiante buscar-se-á demonstrar.

A propositura não é inédita e alinha-se àquela apresentada pelo nobre Vereador Arselino Tatto em meados de 1993.

Na ocasião, foi proposto projeto de Emenda à Lei Orgânica - O PLO nº 7/93 - de semelhante teor e idêntica finalidade: extinguir o Tribunal de Contas do Município.

À época, a Comissão de Constituição e Justiça, em irretocável parecer relatado pelo nobre Vereador Aurélio Nomura, já concluía pela inconstitucionalidade do teor da proposta, como se vê da cópia atrás juntada.

Não pode ser outro o entendimento agora.

Dispõe o caput do artigo 75 da Constituição Federal:

"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."

O Ministro Alexandre de Moraes(\*), ao analisar o artigo 75 da Constituição, numa interpretação conforme o artigo 31, §4º, explica que "o legislador constituinte reconheceu a existência dos Tribunais ou Conselhos de Contas Municipais já existentes na data da promulgação da Constituição Federal, não permitindo às respectivas Constituições Estaduais aboli-los, porém, ao mesmo tempo, expressamente vedou a criação de novos Tribunais ou Conselhos de Contas."

E vai além, lembrando ainda uma decisão(\*\*) do Supremo Tribunal Federal, relatada pelo Ministro Celso de Mello, dentre várias outras de idêntico entendimento(\*\*\*):

"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 mais amplos, em decorrência de uma consciente opção política feita pelo legislador constituinte, a revelar a inquestionável essencialidade dessa instituição surgida nos albos 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 - é 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."

E conclui dizendo que "o modelo federal deverá ser seguido pelos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, inclusive em relação à composição e modo de investidura (...)", o que significa que "a obrigatoriedade de observância do modelo constitucional federal pelos Tribunais de Contas estaduais, distrital e municipais, inclusive em relação à estruturação, investidura e composição, não permite à unidade federativa extinguir o cargo de Auditor na Corte de Contas estadual, previsto constitucionalmente, e substituí-lo por outro cuja forma de provimento igualmente divirja do modelo definido pela CF/88'(\*\*\*)"

Ora, se o Supremo Tribunal Federal sequer considera possível a extinção de um único cargo no Tribunal de Contas, pelo ente federativo respectivo, que dirá a extinção de todo o órgão cuja existência é considerada fundamental pela Jurisprudência da Casa.

E não poderia ser diferente.

A instituição foi objeto de regulação por todas as Constituições Brasileiras desde 1891 - com prerrogativas reduzidas na Constituição de 1967 e suas alterações, por razões óbvias - sempre considerada pela doutrina como relevante órgão de orientação do Poder Legislativo: "As Cortes de Contas sempre seguem as posições do Poder Legislativo. Quando este está sufocado pelo autoritarismo ou pela perda de atribuições básicas, aquelas sofrem as consequências em grau mais profundo. Ora, o princípio da prestação de contas da administração pública, direta e indireta, constante do art. 34, VII, d, só tem eficácia de princípio do Estado Democrático enquanto as demais instituições de apuração dessas contas gozarem de autonomia e prestígio para o cumprimento dessa elevada missão, do contrário tudo não passará de mero exercício de formalidades vazias de resultados práticos."(\*\*\*)

A Constituição de 1988, que assegurou a autonomia de todos os municípios brasileiros - em um pacto federativo distinto do ordinariamente adotado -, não poderia, por uma mão, ter concedido autonomia aos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro e, por outra, retirá-la parcialmente com a extinção de um órgão fiscalizador de suma importância, pois já existente nessas Cidades.

Desse modo, é impossível pensar que qualquer norma infraconstitucional, ainda que estadual, possa alterar o que a Constituição estabeleceu dentro de um panorama lógico e teleológico de autonomia municipal.

Somente por meio de alteração no Texto Constitucional, advinda do poder originário ou derivado, será possível extinguir os tribunais de contas.

A Lei Orgânica Municipal não tratou da existência do Tribunal de Contas do Município por vontade inédita do legislador constituinte municipal, mas em razão do dever advindo do princípio da simetria, aplicável aos Municípios em função do federalismo brasileiro, e estabelecido pelo artigo 25 da Constituição Federal: "Art. 25 Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição."

Ensinam o Ministro Gilmar Mendes e o Professor Paulo Branco(\*\*\*)que:

"A exuberância de casos em que o princípio da separação de Poderes cerceia toda a criatividade do constituinte estadual levou a que se falasse num 'princípio da simetria' para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhido pelo constituinte federal."

Desse modo, falta à emenda proposta legitimidade para alterar, ainda que por via de regular processo formal, norma disposta na Constituição Federal e apenas repetida, por força do princípio da simetria, na Lei Maior da Cidade.

Carece, ainda, à emenda proposta - o que nos parece ser de clareza indiscutível - legitimidade para atribuir funções e competências a um órgão estadual, como verdadeiramente o fez ao dispor que as contas do Município de São Paulo passariam a ser julgadas pelo Tribunal de Contas do Estado.

Frise-se, por derradeiro, que as competências do Tribunal de Contas do Estado estão previstas na Constituição Estadual (artigo 33) e na Lei Orgânica do Tribunal, considerada Lei

Complementar à Carta Estadual, sendo, como já dito, impensável que Lei Municipal, ainda que seja a Lei Orgânica Municipal, possa acrescentar obrigações àquelas previstas por tais diplomas.

Ante todo o exposto, somos pela INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE da propositura, não obstante indubitavelmente meritórias as intenções em sua apresentação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 29/05/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PL) - Relator

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB)

Ricardo Teixeira (DEM)

Rinaldi Digilio (PRB)

Rute Costa (PSD)

(\*) In Direito Constitucional, Atlas, 27ª edição, 2011, p. 452,453;

(\*\*) STF - Pleno - Adin n° 215/PB, Diário da Justiça, 3 de ago. 1990, p. 7.234;

(\*\*\*) STF - Pleno - Adin n° 849/MT; RTJ 152, 73-74; STF - Pleno - Adin n° 374/SP, Diário da Justiça, 10 fev. 1993, p.2030, etc.

(\*\*\*\*) STF- Pleno - ADI n° 1.994-5/ES - Rel. Ministro Eros Grau, Diário da Justiça, Seção I, 27 set.2006.

(\*\*\*\*\*) José Afonso da Silva in Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, 2014, p. 767.

(\*\*\*\*\* In Curso de Direito Constitucional, Saraiva, 2013, 8ª edição., p. 796

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 30/05/2019, p. 120

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).