

**PARECER Nº 1424/2002 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 006/2000.**

Trata-se de Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município, de autoria do nobre Vereador Ítalo Cardoso, que altera o "caput" do art. 49 e acrescenta o § 9º ao art. 137 da Lei Orgânica do Município, a fim de, respectivamente, proibir a existência de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, na estrutura administrativa do Tribunal de Contas do Município, dispor que a fixação da despesa do TCM será feita, na lei orçamentária, juntamente com aquela relativa à Câmara Municipal, na mesma rubrica e extinguir os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração existente no TCM. Retorna a presente proposta a esta Comissão para nova apreciação, em virtude da aprovação pelo Plenário do Requerimento RPS 0013/2002, de autoria do nobre Vereador Goulart.

Reexaminando a matéria, esta Comissão retifica a sua manifestação anterior, nos seguintes termos:

A matéria objeto do art. 2º envolve direito financeiro e orçamento público, estando, assim, inserida no âmbito da competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do disposto no art. 24, c.c os arts. 163, I e 165, § 9º, I da Constituição da República.

Com efeito, a Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, foi recepcionada pela ordem constitucional vigente, elevada, portanto, à função de lei complementar, prevista nos arts. 163 e 165, § 9º, da CF/88.

Destarte, é vedado ao Município dispor de modo autônomo e diverso sobre a forma de elaboração de seu orçamento.

Entretanto, apesar do Poder Legislativo Municipal estar impedido de tratar da matéria, o objetivo almejado pelo art. 2º do projeto de lei já está parcialmente atendido, eis que a forma obrigatória de elaboração dos orçamentos municipais, impõe sejam as despesas com o controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas, inseridas como Subfunção, dentro da Função Legislativa, todas do Anexo da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministro de Estado do Orçamento e Gestão, cujo fundamento jurídico é o art. 2º, § 1º, I, da Lei Federal 4.320/64.

Quanto ao disposto no art. 3º, há que se trazer à baila a discussão a respeito da iniciativa legislativa para a apresentação de projetos que versem sobre a organização e funcionamento do Tribunal de Contas do Município. A matéria não é pacífica e merece a nossa apreciação.

Há uma corrente que defende que o Tribunal de Contas do Município de São Paulo detém iniciativa para encaminhar à Câmara projeto de lei que verse sobre a matéria, com amparo no art. 151, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo, que assim é redigido: "Art. 151 -

Parágrafo único - Aplicam-se aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo as normas pertinentes aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado".

Por sua vez, o art. 31 da Constituição do Estado de São Paulo, que cuida do Tribunal de Contas do Estado, em seu § 3º, estatui:

"§ 3º - Os Conselheiros terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos".

Já o art. 70 da Constituição do Estado de São Paulo, cuidando da competência do Tribunal de Justiça, estabelece:

"Art. 70 - Compete privativamente ao Tribunal de Justiça, por deliberação de seu Órgão Especial, propor à Assembléia Legislativa, observado o disposto no art. 169 da Constituição Federal:

...

II - a criação e a extinção de cargos de seus membros e a fixação dos respectivos vencimentos, de juizes, dos servidores, inclusive dos demais Tribunais, e dos serviços auxiliares".

A jurisprudência também caminha nesse sentido:

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRIBUNAIS DE CONTAS. QUADRO PRÓPRIO DE PESSOAL. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA.

Os Tribunais de Contas, de acordo com o modelo prescrito na Constituição Federal - de observância obrigatória para os Estados - possuem autonomia administrativa e financeira, assim como competência própria para a iniciativa legislativa referente à organização dos seus serviços e à elaboração do plano de cargos e carreiras de seus servidores.

Conforme precedentes deste Tribunal (MS 98.05292-2, Rel. Des. Francisco Hugo Alencar Furtado), a lei geral, que estipula parâmetros financeiros para os servidores da Administração Direta, não atinge aqueles que integram os vários grupos ocupacionais dos Tribunais de Contas dos Municípios, que possui norma específica para seus servidores. Segurança denegada". STF - Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 12.104 - CEARÁ (2000/0054085-4 -Ementa do TJ/CE)

Essa corrente sustenta, ainda, que o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar inconstitucional o inciso XII do art. 48 da Lei Orgânica do Município de São Paulo - que atribuía ao TCM a competência para encaminhar ao Legislativo sugestão de criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções do Quadro de Pessoal do Tribunal, bem como a fixação da respectiva remuneração, observados os níveis de remuneração dos servidores da Câmara Municipal - endossou a tese de que o Tribunal de Contas do Município tem iniciativa legislativa na matéria, pois o motivo para a declaração de inconstitucionalidade se prende exatamente à expressão "sugestão", constante do inciso e que, no entender da E. Corte de Justiça, limita a competência do Tribunal de Contas, pois a ele cabe não apenas sugerir, mas, efetivamente, propor, apresentar, o projeto.

Em sentido oposto, a outra corrente defende que o Tribunal de Contas do Município não detém competência legislativa para propor à Câmara projeto de lei versando sobre a sua organização e funcionamento, por não ter sido ele incluído entre as pessoas mencionadas no art. 37, "caput", da Lei Orgânica do Município, que assim reza:

"Art. 37 - A iniciativa das Leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica."

A favor dessa corrente, temos a seguinte jurisprudência:

"De crescer-se, por derradeiro, como já acentuado quando do julgamento da cautelar, que a Constituição Federal, ao dispor, no art. 75, em combinação com o artigo 73, que os Tribunais de Contas exercem atribuições previstas no artigo 96, fê-lo sob a ressalva "no que couber", pondo sob séria dúvida - ainda não afastada por esta Corte - a pretendida interpretação de que lhes foi conferido o poder, próprio dos Tribunais Judiciais, de auto-organização, consubstanciado, principalmente, na competência para a iniciativa de leis que dizem com sua estrutura funcional" (Adin nº 585-5, STF, trecho da manifestação do Ministro Ilmar Galvão).

Também a Assessoria Jurídico Consultiva da Prefeitura do Município de São Paulo, em parecer da lavra do procurador Dr. Fábio Ulhoa Coelho, inserto nos autos do projeto de lei 362/97, espousa entendimento de que o Presidente do TCM não detém competência para figurar como autor de projeto de lei:

"A despeito da forma categórica com que se redigiu ofício da repartição auxiliar da Câmara dos Vereadores não se pode considerar o expediente em questão como projeto de lei, por uma razão bastante simples: não foi apresentado por nenhuma autoridade investida de competência para dar início ao processo legislativo, nem por cidadãos representando 5% do eleitorado".

Saliente-se, ainda, que corroborando tal tese, temos a arguição de inconstitucionalidade do art. 151, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo, em trâmite no Colendo Supremo Tribunal Federal, promovida pelo Procurador Geral da República.

Todavia, qualquer que seja a tese adotada com relação à iniciativa legislativa, importante salientar não caber esta isoladamente a membro da Câmara Municipal. De fato, a primeira corrente indica o próprio TCM como autor de tais proposituras, e a segunda, por seu turno, o Poder Legislativo, através de sua Mesa, nos termos do disposto no art. 27, inciso I, c/c art. 14, inciso III, ambos da Lei Orgânica do Município de São Paulo, considerado o Tribunal de Contas como órgão auxiliar que é (art. 49, LOM).

Por essas razões, somos

PELA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE.  
Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 09/10/02.  
Antonio Carlos Rodrigues - Presidente  
Alcides Amazonas  
Antonio Paes - Barათão  
Celso Jatene  
Jooji Hato  
Wadih Mutran

VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR WILLIAM WOO, DA COMISSÃO DE  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, SOBRE O PLO 06/2000.

Trata-se de Projeto de Emenda à Lei Orgânica, de autoriado nobre Vereador Ítalo Cardoso, subscrito pelo número regimental de Vereadores, que visa alterar o caput do art. 49 e acrescentar § 9º ao art. 137, ambos da Lei Orgânica do Município, a fim de, respectivamente, proibir a existência de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, na estrutura administrativa do Tribunal de Contas do Município, dispor que a fixação da despesa do TCM será feita, na lei orçamentária, juntamente com aquela relativa à Câmara Municipal, na mesma rubrica e extinguir os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração existente no TCM.

Retorna a presente proposta a esta Comissão para nova manifestação, em virtude da aprovação pelo Plenário do Requerimento RPS 0013/2002, de autoria do nobre Vereador Goulart.

Esta Comissão de Constituição e Justiça, no exercício de sua competência regimental, emitiu o Parecer nº 0189/2002 pela constitucionalidade e legalidade da propositura.

Reexaminando a matéria, cabe a esta Comissão ratificar o mencionado parecer, publicado no "Diário Oficial do Município", de 10 de abril de 2002, exarado nos seguintes termos:

" Trata-se de Projeto de Emenda à Lei Orgânica, de autoria do nobre Vereador Ítalo Cardoso, subscrito pelo número regimental de Vereadores, que visa alterar o caput do art. 49 e acrescentar § 9º ao art. 137, ambos da Lei Orgânica do Município, a fim de, respectivamente, proibir a existência de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, na estrutura administrativa do Tribunal de Contas do Município, extinguindo os atualmente existentes, e dispor sobre a fixação da despesa do TCM, na Lei Orçamentária, na mesma rubrica relativa à Câmara Municipal.

Cumprindo, inicialmente, observar que os dois comandos contidos no projeto devem ter sua legalidade e constitucionalidade examinados em separado.

O art. 49 da LOM, cujo caput a proposta pretende alterar, é o que institui e disciplina o TCM, positivando a autonomia política e administrativa que a Constituição da República confere aos Municípios, principalmente pelo disposto no art. 29.

Com efeito, o art. 29 da Constituição confere ao Município o direito e o dever de, por meio de Lei Orgânica, organizar as funções legislativa e fiscalizadora da Câmara Municipal. Esse poder é amplo, apenas limitado pelos princípios estabelecidos nas Constituições Estadual e Federal.

No exercício deste poder-dever, o Município de São Paulo dispôs sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária na Seção VII do seu Capítulo I, incluído no Título III, da LOM. Dentro da referida seção, os artigos 48 e seguintes traçaram a forma do Poder Legislativo exercer sua função fiscalizadora, inclusive dispondo sobre o papel institucional do TCM, além de suas linhas gerais de organização, composição, competências, atribuições e prerrogativas.

Apesar de não configurar Poder independente, possuindo natureza jurídica de órgão auxiliar do Poder Legislativo de modo semelhante ao Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71 da Constituição Federal, ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo é assegurado certo grau de autonomia justamente para poder cumprir plenamente sua destinação constitucional e legal. É nesse sentido que lhe é conferido direito a quadro próprio de pessoal.

Feitas essas considerações, pode-se concluir que, preservados os traços essenciais que conferem uma forma institucional homogênea aos Tribunais de Contas existentes nas três esferas da Federação, que no caso concreto se expressa na existência de um "quadro próprio de pessoal", nada impede que o Poder Legislativo municipal, através de via adequada, que no caso é a emenda à Lei Orgânica, possa dispor sobre as funções fiscalizadoras da Câmara e de seu órgão de auxílio, o TCM, sobretudo quando as regras de

organização deste órgão são justificadas pelo específico interesse local e pela busca de atendimento aos princípios constitucionais da moralidade, da razoabilidade, da motivação, eficiência e interesse público.

Nesse sentido, proibir a existência de cargos em comissão no TCM, ao contrário de lhe cercear a liberdade de organização e administração, tem como fundamento a própria natureza de sua função, ao preservá-lo de pressões políticas ou de diversa natureza que possam, indevidamente, afastá-lo de sua natureza técnica, auxiliar e complementar do Poder Legislativo na sua atribuição de fiscalização dos órgãos da administração. É exatamente pela necessidade de impedir a politização do TCM que este é desvinculado da Câmara, constituindo-se em órgão auxiliar, porém autônomo.

Até razoável supor que o TCU e os TCEs necessitem de cargos em comissão, pois se relacionam com milhares de Câmaras Municipais e Prefeitos, Diretores de Autarquias e Fundações Públicas, Governadores e Assembleias Legislativas. Isto demanda certa habilidade política, impossível de se auferir em concurso. No âmbito da capital de São Paulo, tal paralelismo não ocorre, já que o TCM só se reporta a dois órgãos políticos, Executivo e Legislativo municipais.

Argumentar que a iniciativa de tal matéria é privativa do TCM é descaracterizar o sistema de iniciativas tão lógico e caro ao processo legislativo. Dispõe a Constituição Estadual, em seu art. 31, <sup>3</sup> 3º, serem os Conselheiros dos Tribunais de Contas titulares das mesmas garantias dos Desembargadores. Daí extraem alguns que o TCM tem iniciativa privativa quanto a projetos de lei que disponham sobre sua organização e funcionamento, a par do que ocorre com o Tribunal de Justiça.

Este raciocínio não merece prosperar.

Primeiro, é de notar que as regras de iniciativa reservada são regras que restringem a atribuição legiferante do Poder Legislativo. Este fica impedido de iniciar a discussão sobre determinadas matérias. Sendo regras restritivas de autonomia do poder político, não podem, jamais, serem interpretadas de maneira extensiva, alargando o seu sentido. Quanto mais serem objeto de analogia, como a que se tentar invocar em relação ao Judiciário.

Nada há de semelhante entre o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas, que são órgãos auxiliares do Poder Legislativo. Se a Constituição Estadual trata do assunto no art. 31, é para atribuir aos conselheiros, e não ao órgão, as mesmas garantias dos desembargadores. Nem poderia ser diferente, pois o Tribunal de Justiça não tem garantias, próprias de seus membros, mas poderes e atribuições.

Segundo, ao se reservar a iniciativa de projetos de lei ao TCM, está-se descaracterizando o órgão, que deixa de ser auxiliar do Poder Legislativo para se transformar em um corpo próprio, dotado de autonomia irrestrita, como o é o Ministério Público ou as Universidades públicas. Estes gozam de autonomia pois exercem funções-fim dentro da lógica do serviço público, ao contrário do TCM, órgão fiscalizador de função-meio da administração pública. Diante do exposto, conclui-se PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE do projeto em tela, com base nos artigos 29, XI; 30, # 1º; 71; 73 e 75, todos da Constituição da República e dos artigos 14, XVIII; 34, I; 36, I e # 2º; 48 e 29 da Lei Orgânica do Município. Entretanto, a regra inserta no artigo 2 invade a competência da União para legislar sobre matéria financeira e orçamentária, razão pela qual apresentamos o presente SUBSTITUTIVO Nº /2002 AO PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 6/2000.

Altera o caput do art. 49 da Lei Orgânica do Município e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO decreta:

Art. 1º - O art. 49 da Lei Orgânica do Município passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 49 - O Tribunal de Contas, órgão de auxílio da Câmara Municipal, integrado por 5 (cinco) conselheiros, tem sede no município de São Paulo e quadro próprio de pessoal, proibida a existência de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, exercendo as atribuições previstas na Constituição da República, no que couber, e nesta Lei Orgânica, em todo o município."

Art. 2º Ficam extintos os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, ora existente no quadro de pessoal do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Art. 3º - As despesas decorrentes da execução desta Emenda correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º - Esta Emenda à Lei Orgânica entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 09/10/02.

William Woo - Relator

Laurindo