

**PARECER Nº 189/02 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PLO 06/2000.**

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.

Cumpra, 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, § 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, 03/04/02.

Antonio Carlos Rodrigues - Presidente

Celso Jatene - Relator

Alcides Amazonas

Antonio Paes - Baratão

Arselino Tatto

Jooji Hato

Laurindo

Wadih Mutran

William Woo