

*Tribunal de Contas Municipal – Natureza jurídica – Independência financeira garantida constitucionalmente – Inteligência da Emenda Constitucional 25/00, que só diz com a Câmara de Vereadores – Inconstitucionalidades material e formal, esta última por ser exigida lei para dispor sobre matéria orçamentária.*

Processo MP 3.194/01

ORIGEM: PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Assunto: *Decreto municipal que cerceia a autonomia financeira da Corte de Contas.*

Decreto Municipal carioca 19.496/01, que, contrariando a lei orçamentária anual, aplica ao Tribunal de Contas a limitação orçamentária da EC 25/00, inserindo-o no Poder Legislativo para o fim de fazê-lo dividir com a Câmara Municipal o percentual originariamente referente apenas a esta última. Inconstitucionalidade manifesta.

#### PARECER

*Exmo. Sr. Procurador -Geral de Justiça*

1. Procedendo ao exame do Decreto 19.496/01, conforme determinado por V. Exa. no ofício de fls. 02, tem-se que tal decreto foi supostamente elaborado na esteira da Emenda Constitucional 25/00, e esta, com o objetivo declarado de limitar as “*despesas com o Poder Legislativo Municipal*”, trouxe as seguintes normas:

“**Art. 1º** O inciso VI do art. 29 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**VI-** o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

b) em Municípios de dez mil e um a cinqüenta mil habitantes, o subsídio máximo

dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais,

f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais'

**Art. 2º** A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 29-A:

'**Art. 29-A.** O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;

II - sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;

III - seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;

IV - cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes.

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha

de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.'

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor em 1º de janeiro de 2001."

2. Supostamente ao ensejo de regulamentar este novo dispositivo constitucional, que expressamente visa conter as "*despesas com o Poder Legislativo Municipal*", o Poder Executivo municipal resolveu editar o Decreto em tela, incluindo o Tribunal de Contas Municipal no orçamento da Câmara de Vereadores, fazendo incidir sobre o Tribunal de Contas a limitação de despesa da Câmara Municipal prevista na EC 25/00.

3. Como se verá mais à frente, *com espécie normativa meramente regulamentadora*, o Poder Executivo municipal pretendeu, entre outras coisas, *extinguir a independência financeira do Tribunal de Contas Carioca*, que, contudo, vem consagrada nas leis orçamentárias anuais de toda a última década (inclusive na atual Lei 3.178/01, doc. 02) e consagrada, sobretudo, na Lei Orgânica Municipal e na Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

4. De início, é de se notar que, assim agindo, *o Poder Executivo Municipal, através de decreto, contrariou a Lei Orçamentária Anual (Lei 3.178/01, doc. 02)*. Com isto, verifica-se evidente quebra de hierarquia das leis, uma vez que ao decreto não é dado extinguir direitos nem —muito menos— contrariar a lei, o que, ocorrendo, configura invasão de um poder na área de competência do outro (art. 344 da CE).

5. Não bastasse isso, uma semana após ter sancionado a Lei 3.178/01 (doc. 02) —que, seguindo a longa tradição carioca, continha verba orçamentária própria para o Tribunal de Contas Municipal em separado da verba orçamentária da Câmara de Vereadores— o mesmo d. Prefeito edita o Decreto 19.496/01, *contrariando a lei que ele próprio sancionara uma semana antes*.

6. Nem é de se falar na superveniência de fato novo entre a Lei 3.178/01 (doc. 02) e o Decreto 19.496/01 (doc. 01), eis que a EC 25, invocada no preâmbulo do referido decreto, data de fevereiro de 2.000, anterior, portanto, à própria Lei 3.178/01.

7. Realmente, o Decreto 19.496/01 é frontalmente contrário à Lei 3.178/01: enquanto a lei contém verba própria para o Tribunal de Contas do Município (item 21 do Anexo IV da Lei 3.178/01), o decreto anula tal verba própria e a faz integrar a verba da Câmara de Vereadores (item 20 do mesmo Anexo). Com isto, indo contra a lei, o Decreto 19.496/01 desfalca tanto o Tribunal de Contas (que perde sua previsão orçamentária própria e sua independência financeira) como a Câmara de Vereadores (que, com a mesma verba orçamentária, deverá atender também a Corte de Contas).

8. Embora tenha-se já aqui bastante à declaração de inconstitucionalidade ora requerida, haja vista a quebra de independência entre os poderes municipais pela invasão do ato executivo na seara legislativa, há mais.

9. Isto porque a EC 25/00 não cuidou do Tribunal de Contas, mas sim, e expressamente, do Poder Legislativo, usando, inclusive, como sinônimo de Poder Legislativo, a expressão “Câmara Municipal” (cf. nova redação do art. 29, VI, e 29-A, *caput* e § 1º). Dentro destes conceitos de “Poder Legislativo” e “Câmara Municipal”, por óbvio, não cabe o conceito de “Tribunal de Contas”, este jamais citado pela EC 25/00.

10. Significativo, nesta senda, que — *assim como só fala em Câmara Municipal (e jamais em Tribunal de Contas) — a EC 25/00 só fala também em Vereadores (e jamais em Conselheiros!)*.

11. Tão certo quanto o controle externo do dinheiro público ser exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, é mais certo ainda que em momento algum a Constituição afirma que o Tribunal de Contas integra o Poder Legislativo, havendo mera *relação de cooperação* entre Poder Legislativo e Tribunal de Contas (e não relação de subordinação, seja administrativa, funcional - ou financeira).

12. No escólio de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, apesar de sua função de auxílio, o Tribunal de Contas “*não é, todavia, órgão pertencente ao Poder Legislativo*” (“Funções do Tribunal de Contas”, in *Revista de Direito Público*, 72:136, editora RT, São Paulo, outubro-dezembro de 1994).

13. Ao afirmar a independência administrativa, funcional e financeira do Tribunal de Contas, bem como o fato de tal corte não integrar o Poder Legislativo, há que se levar em conta a dificuldade da doutrina tradicional da divisão tripartite das funções do poder para lidar com fenômenos peculiares recentes, como é o caso do Tribunal de Contas (que não existia na época de MONTESQUIEU):

“... é de se ter o Tribunal de Contas como um órgão constitucionalmente independente, cuja competência é diretamente outorgada pela Carta Magna, e que, em sua missão estritamente técnica de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo da fiscalização financeira e orçamentária, não se submete a nenhum dos ‘poderes constituídos’ ” (VITOR LAUBÉ, “Considerações acerca da Conformação Constitucional do Tribunal de Contas”, in *Revista de*

*Informação Legislativa*, Brasília, ano 29, nº 113, janeiro-março de 1992, pp. 319-325)

“Tendo em vista que a Própria Constituição assegura ao Tribunal de Contas as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossível considerá-lo subordinado ao Legislativo e inserido na estrutura do Legislativo. Se sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três Poderes. A nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente. Entendimento semelhante é esposado por JOSÉ CRETELLA JUNIOR [...] e ALFREDO BUZAID” (ODETE MEDAVAR, “Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas”, in *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 27, nº 108, outubro-dezembro 1990, pp. 123-124)

14. Nesta linha, invoca-se, desde já, a Carta Magna, que traz conceituação restritiva do Poder Legislativo quando, em seu art. 44, afirma que “O poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” (ou seja: não se compõe do Tribunal de Contas). Na mesma linha, a Carta Estadual afirma que o Poder Legislativo “é exercido pela Assembléia Legislativa” (art. 94 da CE).

15. Especificamente no caso do Município do Rio de Janeiro, segundo a dicção constitucional estadual, “o Poder Legislativo [é] representado pela Câmara Municipal, composta de Vereadores” (art. 344, I, da CE). Na mesma linha, a Lei Orgânica Municipal (art. 40 da LOMRJ).

16. Esta conceituação exclui do Poder Legislativo o Tribunal de Contas. Assim, certo é que o Tribunal de Contas não integra nem poderia integrar o Poder Legislativo, sendo a independência do Tribunal de Contas reforçada pela extensão, aos seus Conselheiros, dos direitos, garantias e prerrogativas dos magistrados (arts. 73, § 3º, e 75 da CF, e art. 128, §§ 3º e 4º, da CE).

17. A independência dos Conselheiros (arts. 73, § 3º, e 75 da CF, e art. 128, §§ 3º e 4º, da CE) e a função judicante do Tribunal de Contas (*v.g.*, art. 71, II, da CF, e art. 125, III, da CE) só vêm confirmar que ele não pertence nem pode pertencer ao Poder Legislativo - malgrado se preste o Tribunal de Contas a auxiliar Poder Legislativo no controle externo referido nos artigos 71 da Carta Magna e 123 da Carta Estadual.

18. Não tivesse o Tribunal de Contas autonomia financeira e pertencesse ele ao Poder Legislativo, de nada adiantaria dar aos Conselheiros as mesmas garantias dos Magistrados. A independência funcional só é verdadeira quando acompanhada de independência administrativa e financeira, o que não passou ao largo de nossa Carta Estadual, que quis fazer da Corte de Contas uma

instituição séria e forte com importantíssimas funções técnicas que não podem ficar sujeitas a pressões externas.

19. Colocando verdadeira pá de cal na questão, a *Carta Estadual é expressa em dotar o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro com autonomia administrativa e financeira*, o que fez de forma incontestada ao dar-lhe *tratamento paritário com o Judiciário e com o Tribunal de Contas do Estado*, nos precisos termos dos artigos 124, § 3º, c/c 123, § 6º, e 152 (antigo 149), §§ 1º e 2º, da Carta Estadual.

20. Na esteira da Carta Estadual, vem a Lei Orgânica do Município, que, igualmente, prevê a independência financeira do Tribunal de Contas (art. 89 da LOMRJ).

21. Inconstitucional, pois, da forma mais absoluta, decreto municipal que (além de contrariar a lei orçamentária) venha tolher esta independência financeira consagrada em nível constitucional.

22. Portanto, além de investir contra a separação de poderes garantida constitucionalmente (arts. 7º e 341), porque feito mediante decreto que pretende se sobrepor à lei, o cerceamento orçamentário imposto pelo Poder Executivo ao Tribunal de Contas investe, também, contra a autonomia administrativa e financeira assegurada constitucionalmente ao Tribunal de Contas Municipal (artigos 124, § 3º c/c 123, § 6º, e 152, §§ 1º e 2º, da CE).

23. Em conseqüência do exposto, o grave cerceamento orçamentário constante do decreto em tela incide ainda em vício formal, haja vista ser o orçamento *matéria reservada de lei* (art. 209 da CE), *ao que se soma o atropelo da proposta orçamentária igualmente garantida por nossa Carta Estadual* (arts. 124, § 3º, c/c 123, § 6º, e 152, §§ 1º e 2º, da CE).

### “Seção VIII

DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA  
(arts. 122 a 134)

**Art. 123** - O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado...

§ 6º - *Aplica-se ao Tribunal de Contas, no que couber, o disposto no artigo 152, §§ 1º e 3º, desta Constituição.*

“(Art. 124 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Municípios, e de todas as entidades de sua administração direta e indireta e fundacional, é exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e pelos sistemas de controle interno do respectivo Poder Executivo, na forma estabelecida em lei.

“(§ 3º - *No Município do Rio de Janeiro, o controle externo é exercido pela Câmara Municipal, com o auxílio do*

*Tribunal de Contas do Município, aplicando-se, no que couber as normas estabelecidas nesta seção, inclusive as relativas ao provimento de cargos de Conselheiro e os termos dos §§ 3º e 4º do artigo 131 desta Constituição.*

(\*) Nova redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 04/98.

**Art. 152** - O Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º - O Tribunal de Justiça elaborará a proposta orçamentária do Poder Judiciário dentro dos limites estipulados em conjunto com os demais Poderes na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

(\*\*) § 2º - O encaminhamento da proposta, depois de aprovada pelo Tribunal de Justiça, será feito pelo seu Presidente, à Assembléia Legislativa.

(\*\*\*) Nova Redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 07/98, que suprimiu o antigo § 2º e reenumerou o § 3º, que passou então a § 2º.

#### DOS ORÇAMENTOS (arts. 209 a 213)

**Art. 209** - *Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 5º - *A lei orçamentária anual compreenderá:*

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”

24. Neste passo, cumpre consignar que o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, ao lado daquele na capital paulista, são hoje os únicos Tribunais de Contas Municipais do país.

25. Este fato decorre do entendimento que se cristalizou em torno do § 4º do art. 31 da Carta Magna, a quem se deu estrita interpretação literal, segundo a qual, embora proibida a criação de novos Tribunais de Contas Municipais, deveriam ser preservados aqueles já existentes. E, à época, os únicos já existentes eram precisamente o carioca e o paulista.

26. Não é sem menos que as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo eram as únicas, à época, com Tribunal de Contas Municipal: trata-se de cidades que, isoladamente, têm orçamento superior à grande maioria dos Estados brasileiros. Em verdade, os orçamentos das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo estão entre os dez maiores de nossa Federação.

27. Neste contexto, ficaram —excepcionalmente— preservados os Tribunais de Contas Municipais do Rio de Janeiro e de São Paulo, situação sem par em nossa estrutura jurídico-política atual, onde os Municípios, como regra geral, não dispõem de Tribunais de Contas.

28. Assim, desponta como mui grave o efeito do Decreto 19.496/01, que inclui na dotação orçamentária do Poder Legislativo Carioca a dotação orçamentária própria do Tribunal de Contas correspondente. Isto gera uma situação iníqua e ilógica: enquanto o Poder Legislativo dos municípios em geral têm um percentual da receita municipal destinado somente à Câmara de Vereadores, o Poder Legislativo Carioca teria *um só e mesmo percentual da receita municipal* para dar conta da Câmara de Vereadores e mais do Tribunal de Contas.

29. Vê-se, então, que, a bem da argumentação — *mesmo acatando a corrente minoritária que situa o Tribunal de Contas dentro do Poder Legislativo* — a limitação da EC 25/00 não poderia incidir sobre o Poder Legislativo Municipal do Rio de Janeiro.

30. Com efeito, se a limitação orçamentária constante da EC 25/00 funciona para os mais de cinco mil municípios que não têm Tribunal de Contas, isto seria já suficiente para que se não a aplicasse nos dois únicos Municípios (Rio de Janeiro e São Paulo) que têm Tribunal de Contas, pois *aquela limitação da EC 25/00 foi elaborada tendo em conta a regra geral, que é não ter Tribunal de Contas no Município* (art. 31, § 4º, da CF). Por imperativo lógico-jurídico, não pode a limitação orçamentária prevista para X (Municípios só com Câmara) valer para X+Y (Municípios com Câmara e Tribunal de Contas), mormente quando X+Y representa uma exceção de dois sobre mais de cinco mil — *i.e.*, menos de 0.05%, ou um décimo de meio por cento!!!

31. Realmente, o percentual da receita previsto para suprir a Câmara não logrará suprir a Câmara **mais** o Tribunal de Contas.

32. Enfim, *mesmo em se optando por incluir doutrinariamente o Tribunal de Contas dentro do Poder Legislativo*, é intuitivo que, nos Municípios que têm Câmara de Vereadores e Tribunal de Contas, a verba orçamentária para o "Poder Legislativo" deverá ser percentualmente maior que a verba para o Poder Legislativo dos Municípios que não têm Tribunal de Contas. Pois tratar de forma igualitária aqueles que, em essência, sejam desiguais fere o princípio da isonomia material.

Pelo exposto, o parecer é no sentido de se argüir a inconstitucionalidade do Decreto 19.496/01, por ofensa aos artigos 124, § 3º (c/c 123, § 6º e 152, §§ 1º e 2º), 344 (c/c 7º e 343) e 209, III, e §§ 5º, 6º e 8º, da Carta Estadual.

Rio de Janeiro, 08 de fevereiro de 2.001.

EDUARDO SLERCA

Promotor de Justiça Assistente

**De acordo.**

MARIA CRISTINA PALHARES DOS ANJOS TELLECHEA

Procuradora de Justiça

Chefe da Assessoria de Direito Público

**Aprovo.** Redija-se minuta de inicial.

JOSÉ MUIÑOS PIÑEIRO FILHO

Procurador-Geral de Justiça