CÂMARA DOS DEPUTADOS

RECURSO Nº 76, DE 2000

(Contra Parecer Terminativo de Comissão)

(Da Sra. Luíza Erundina e outros)

Recorre, na forma do art. 58, § 3º, combinado com o art. 144 do Regimento Interno, contra parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 1999.

(PUBLIQUE-SE. SUBMETA-SE AO PLENÁRIO)

Senhor Presidente,

Os Deputados abaixo assinados, com base no art. 144 c/c art. 202, § 1º, do Regimento Interno desta Casa, recorrem ao Plenário contra o parecer terminativo da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, relativamente à Proposta de Emenda Constitucional nº 19, de 1999, da Sra. Luíza Erundina e outros, que "Altera os arts. 31, 75 e 105 da Constituição Federal, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir os Tribunais e Conselhos de Contas Municipais", discutido e votado nos termos do art. 54 do Regimento Interno, invocando as razões a seguir aduzidas.

JUSTIFICATIVA

Trata-se de Proposta de Emenda Constitucional que, a fim de que possa ter seu mérito analisado por Comissão Especial e, em seguida, possa ser submetida ao crivo do Plenário da Casa, deve estar compatível com as cláusulas pétreas estatuídas no art. 60, § 4º, Constituição Federal.

Na Comissão de Justiça, levantaram-se, basicamente, três argumentos contra a PEC, para fundamentar a sua inadmissibilidade. Alegou-se que proposta similar, só que mais abrangente, pois objetivava a supressão não apenas dos Tribunais e Conselhos de Contas Municipais, mas também os dos Estados, fora inadmitida na legislatura anterior; argumentou-se também que a proposição viola o princípio federativo, erigido pela Carta Magna, no art. 60, § 4º, alínea I, como cláusula pétrea; e, finalmente, afirmou-se que a intenção legislativa sob comento trata de assunto peculiar das Constituições dos Estados.

A afirmação de que a Comissão de Justiça prolatara, na legislatura passada, decisão pela inadmissão de PEC similar, no caso, demonstra a infeliz reiteração de um equívoco, que hoje deve ser corrigido.

A forma federativa é o modo de ser de um Estado, cujos poderes organizam-se descentralizadamente, tanto administrativa quanto politicamente. O Estado Federativo opõe-se ao Estado Unitário. Para que o Estado seja federado, é necessário que permita aos entes federados executarem certas tarefas, com relativa independência. No Brasil, em razão de vários dispositivos constitucionais, os Municípios foram alçados à condição de entes federados, como o são os Estados-membros. Veja-se, a propósito, sobretudo os arts. 29 e 30 da Lei Maior.

O Estado Federal pressupõe, ainda, que os agrupamentos nele existentes possam não só executar e aplicar as leis, como também criá-las, se bem que dentro de um certo limite.

A possibilidade de as organizações, dentro de um Estado Federal, criarem leis, diz respeito à descentralização política; a independência para a execução das leis refere-se à descentralização administrativa. É preciso, para que seja legítima a existência da federação, que a descentralização, tanto política como administrativa, esteja baseada em uma repartição de competência, prevista na Constituição Federal, entre o governo central e os governos locais, seja dos Estados ou dos Municípios.

Segundo a melhor doutrina, é possível a transferência de competências dos Estados e Municípios para a União por meio de reforma. A vedação pétrea que há na Carta Magna proíbe a transferência de competências a tal ponto que se descaracterize o Estado Federal, fazendo surgir um Estado Unitário.

Para se preservar o Estado Federal, basta não tocar no poder de auto-organização dos Estados ou dos Municípios, basta não lhes retirar o direito de elaborarem suas constituições ou leis orgânicas, permitir-lhes o auto-governo, poderem legislar sobre assunto do seu interesse e, ainda, admitir que possam gerir os seus próprios recursos.

Se, por meio de emenda à Constituição, houvesse uma subtração, dos Estados e/ou dos Municípios, dos recursos indispensáveis ao seu funcionamento, aí sim a cláusula pétrea consubstanciada no art. 60, § 4°, I, CF, estaria violada.

A Emenda Constitucional 14, de 12-09-96, acresceu à lista dos princípios constitucionais sensíveis, art. 34, VII, CF, a obrigação, na alínea "e", de os Estados aplicarem um mínimo proveniente da receita de impostos estaduais na manutenção e desenvolvimento do ensino. Isso corresponde a uma evidente restrição do poder dos Estados de auto-organizarem-se, mas,entretanto, não se levantou, até hoje, qualquer afirmação de que essa emenda à Carta Magna viola cláusula pétrea. Logo, deve-se entender como correta a tese segundo a qual restringir o poder dos Estados ou dos Municípios não viola o art. 60, §4°, I. O que se veda, aí, é a abolição do princípio federativo, é a transformação do Estado Federado em Estado Unitário.

A supressão de órgãos fiscalizatórios, como os Conselhos de Contas dos Municípios, não viola, como se vê claramente, o princípio federativo; a competência administrativo-legislativa dos Municípios permanece íntegra; a federação continua a existir, pelo que fica preservado o art. 60, § 4°.

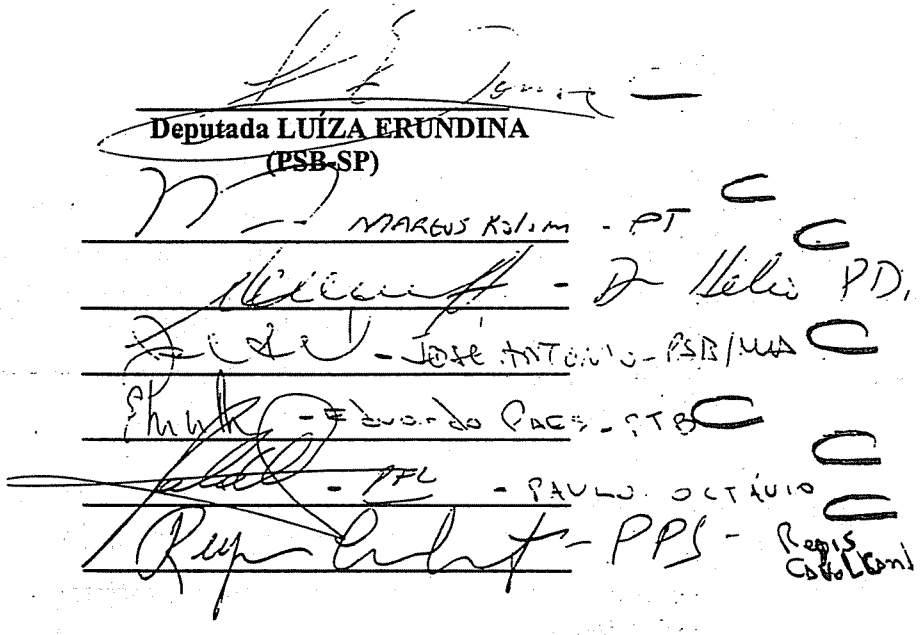
O Congresso, convenhamos, consagrou a tese consoante a qual as competências distribuídas, pela Constituição, aos Estados e Municípios, podem ser afetadas. Isso se comprova em razão da edição da Emenda Constitucional 14, que, como se viu, restringiu o poder estadual de auto-governar-se.

Em nome da coerência e da honestidade, portanto, à vista das argumentações supra expendidas, deve-se admitir a PEC 19/99, pois ela, efetivamente, não viola cláusula pétrea. Se os ilustres pares quiserem rejeitá-la quanto ao mérito, seja na Comissão Especial ou mesmo no Plenário da Casa, que o façam, porque será legítimo. Mas, que não afirmem sua inadmissibilidade, pois isso mostrará ao Brasil que o nosso Congresso Nacional adota teses diferentes para o mesmo assunto, conforme o sabor das conveniências e das oportunidades.

Por último, deve-se destacar que o princípio da supremacia das normas constitucionais sobre qualquer outra é consagrado em nosso ordenamento jurídico. Assim, se a Constituição Federal vier a determinar a supressão de Conselhos de Contas no âmbito dos Municípios, não prevalecerá a argumentação de que essa disposição compete às Constituições Estaduais.

Em face dessas considerações, tenho para mim que é forçosa a admissibilidade da PEC em alusão, por parte da Câmara dos Deputados.

Sala das Sessões, 22 de fevereiro de 2.000.



PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 19-A, DE 1999

(Da Sra. Luiza Erundina e outros)

Altera os arts. 31, 75 e 105, da Constituição Federal, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para extinguir os Tribunais e Conselhos de Contas Municipais; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pela inadmissibilidade, contra os votos dos Deputados Antônio Carlos Biscaia, Geraldo Magela, José Dirceu, Waldir Pires, José Roberto Batochio, José Antônio, Sérgio Miranda, Dr. Rosinha e José Genoíno, com votos em separado dos Deputados Antônio Carlos Konder Reis e Paulo Magalhães (relator: Dep. GERSON PERES).

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

SUMÁRIO

I – Proposta inicial

II – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:
- parecer do Relator
- parecer da Comissão
- votos em separado

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. O art. 31 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, cuja competência limitar-se-á a exarar parecer prévio às contas da Prefeitura e da Câmara Municipal, vedada a emissão de normas de cumprimento obrigatório pelos Municípios.

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas do Estado sobre as contas prestadas anualmente pelo Prefeito e pelo Poder Legislativo Municipal, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.(NR)

Art. 2º. O artigo 75 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

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.(NR)

Art. 3º. A alínea *a* do inciso I do artigo 105 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, e os membros do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;(NR)

Art.4º. Acrescente-se ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o seguinte artigo 75:

Art.75. Ficam extintos os Tribunais de Contas do Município de São Paulo, do Município do Rio de Janeiro e os Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios porventura existentes.

Parágrafo único. Caberá aos Poderes Legislativos Municipal e Estadual dispor sobre os bens e funcionários dos Tribunais e Conselhos de Contas respectivos.

JUSTIFICAÇÃO

Os Tribunais de Contas dos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, os únicos que restam, consomem injustificadamente fortunas do erário. As Câmaras Municipais daquelas cidades são suficientemente aparelhadas para efetuar a missão hoje confiadas àqueles sugadouros de recursos. A época em que vivemos, em que se está a exigir esforços de contenção de gastos não pode admitir os absurdos gastos com órgãos cuja finalidade pode bem ser suprida pelo Poder Legislativo, e com eficácia imediata,

posto que aquelas Cortes, uma vez terminado seu trabalho, submete-o à apreciação da Câmara.

Do mesmo modo, não se justificam os Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios que há em vários Estados, também a desperdiçar o dinheiro público. Não é crível que o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, por exemplo não tenha condições de efetuar o parecer prévio de 242 Municípios, enquanto que o Tribunal de Contas de São Paulo prepara o de 645, sem a existência de um órgão à parte.

É sabido que as Cortes de Contas têm o mau hábito de desconsiderar a autonomia municipal, julgando as Comunas órgãos subordinados aos Estados. Freqüentemente expedem "pareceres normativos", resoluções e quejandos, de cumprimento obrigatório pelos Municípios, num flagrante atentado ao artigo 18 da Constituição. São órgãos auxiliares da Câmaras, não podendo exigir destas cumprimento de suas normas internas. Por essa razão, achamos de bom alvitre tornar explícita essa vedação que decorre da própria estrutura da Federação.

Por último, acrescentamos dois artigos a esta Proposta para adequar a Carta à nova situação que pretendemos ver institucionalizada, removendo dos artigos 75 e 105 as menções referentes aos Tribunais e Conselhos de Contas Municipais.

Diante do que foi exposto é que esperamos contar com o apoio dos nobres Colegas para ver aprovada a presente Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões, em 14 de 04 de 1999.

Deputada **LUIZA ERUNDINA**

CÂMARA DOS DEPUTADOS

SGM - SECAP (7503) **Conferência de Assinaturas**

20/04/99 15:53:28 Página: 001

Tipo da Proposição: PEC

Autor da Proposição: LUIZA ERUNDINA E OUTROS

Data de Apresentação: 14/04/99

Ementa: Proposta de emenda à Constituição que altera os arts. 31, 75 e 105, da Constituição Federal, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para extinguir os Tribunais e Conselhos de Contas Municipais.

Possui Assinaturas Suficientes: SIM

Totais de Assinaturas:

Confirmadas	181
Não Conferem	014
Licenciados	000
Repetidas	006
Ilegíveis	000

Assinaturas Confirmadas

1	ADÃO PRETTO	PT	RS
2	AGNALDO MUNIZ	PDT	RO
3	AGNELO QUEIROZ	PCdoB	DF
4	AIRTON DIPP	PDT	RS
5	ALBERICO FILHO	PMDB	MA
6	ALCEU COLLARES	PDT	RS
7	ALCIONE ATHAYDE	PPB	RJ
8	ALDO REBELO	PCdoB	SP
9	ALCIZIO MERCADANTE	PT	SP
10	ALOIZIO SANTOS	PSDB	ES
11	ALOYSIO NUNES FERREIRA	PSDB	SP
12	ANGELA GUADAGNIN	PT	SP
13	ANTONIO CARLOS BISCAIA	PT	RJ
14	ANTONIO FEIJÃO	PSDB	AP
15	ANTONIO KANDIR	PSDB	SP
16	ANTONIO PALOCCI	PT	SP
17	ARLINDO CHINAGLIA	PT	SP
18	ARTHUR VIRGÍLIO	PSDB	AM
19	AUGUSTO FARIAS	PPB	AL
20	AUGUSTO FRANCO	PSDB	SE
21	AUGUSTO NARDES	PPB	RS

22	AYRTON XERÉZ	PSDB	RJ
23	B. SÁ	PSDB	PI
24	BABA	PT	PA
25	BEN-HUR FERREIRA	PT	MS
26	BISPO RODRIGUES	PL	RJ
27	CABO JÚLIO	PL	MG
28	CAIO RIELA	PTB	RS
29	CARLITO MERSS	PT	SC
30	CARLOS DUNGA	PMDB	PB
31	CARLOS SANTANA	PT	RJ
32	CESAR BANDEIRA	PFL	MA
33	CIRO NOGUEIRA	PFL	PI
34	CLEMENTINO COELHO	PSB	PE
35	CONFÚCIO MOURA	PMDB	RO
36	COSTA FERREIRA	PFL	MA
37	CUSTÓDIO MATTOS	PSDB	MG
38	DE VELASCO	PST	SP
39	DJALMA PAES	PSB	PE
40	DOMICIANO CABRAL	PMDB	PB
41	DR. HELENO	PSDB	RJ
42	DR. HELIO	PDT	SP
43	DR. ROSINHA	PT	PR
44	EBER SILVA	PDT	RJ
45	EDUARDO BARBOSA	PSDB	MG
46	EDUARDO CAMPOS	PSB	PE
47	EDUARDO JORGE	PT	SP
48	EDUARDO PAES	PFL	RJ
49	ELCIONE BARBALHO	PMDB	PA
50	ENIO BACCI	PDT	RS
51	ESTHER GROSSI	PT	RS
52	EUJÁCIO SIMÕES	PL	BA
53	EVANDRO MILHOMEN	PSB	AP
54	EVILÁSIO FARIAS	PSB	SP
55	EXPEDITO JÚNIOR	PFL	RO
56	FÁTIMA PELAES	PSDB	AP
57	FERNANDO CORUJA	PDT	SC
58	FERNANDO DINIZ	PMDB	MG
59	FERNANDO FERRO	PT	PE
60	FERNANDO GABEIRA	PV	RJ
61	FERNANDO GONÇALVES	PTB	RJ
62	FERNANDO MARRONI	PT	RS
63	FERNANDO ZUPPO	PDT	SP
64	GERALDO MAGELA	PT	DF
65	GERSON GABRIELLI	PFL	BA
66	GIOVANNI QUEIROZ	PDT	PA
67	GIVALDO CARIMBÃO	PSB	AL
68	GONZAGA PATRIOTA	PSB	PE

69	HAROLDO LIMA	PCdoB	BA
70	HÉLIO COSTA	PMDB	MG
71	HENRIQUE FONTANA	PT	RS
72	IARA BERNARDI	PT	SP
73	IBERÊ FERREIRA	PPB	RN
74	IBRAHIM ABI-ACKEL	PPB	MG
75	IGOR AVELINO	PMDB	TO
76	INÁCIO ARRUDA	PCdoB	CE
77	INOCÊNCIO OLIVEIRA	PFL	PE
78	IVAN PAIXÃO	PPS	SE
79	JAIME MARTINS	PFL	MG
80	JAIR BOLSONARO	PPB	RJ
81	JAIR MENEGUELLI	PT	SP
82	JOÃO CALDAS	PMN	AL
83	JOÃO COLAÇO	PMDB	PE
84	JOÃO FASSARELLA	PT	MG
85	JOÃO GRANDÃO	PT	MS
86	JOÃO HERRMANN NETO	PPS	SP
87	JOÃO MAGALHÃES	PMDB	MG
88	JOÃO MATOS	PMDB	SC
89	JOÃO PAULO	PT	SP
90	JOÃO SAMPAIO	PDT	RJ
91	JOSÉ ANTONIO	PSB	MA
92	JOSÉ CARLOS ELIAS	PTB	ES
93	JOSÉ CHAVES	PMDB	PE
94	JOSÉ DIRCEU	PT	SP
95	JOSÉ GENOÍNO	PT	SP
96	JOSÉ JANENE	PPB	PR
97	JOSÉ MACHADO	PT	SP
98	JOSÉ MILITÃO	PSDB	MG
99	JOSÉ MÚCIO MONTEIRO	PFL	PE
100	JOSÉ PIMENTEL	PT	CE
101	JOSE ROBERTO BATOCHIO	PDT	SP
102	JOVAIR ARANTES	PSDB	GO
103	JUTAHY JUNIOR	PSDB	BA
104	LUCI CHOINACKI	PT	SC
105	LUCIANO CASTRO	PSDB	RR
106	LUÍS EDUARDO	PSDB	RJ
107	LUIZ ANTONIO FLEURY	PTB	SP
108	LUIZ CARLOS HAULY	PSDB	PR
109	LUIZ MAINARDI	PT	RS
110	LUIZ SALOMÃO	PDT	RJ
111	LUIZ SÉRGIO	PT	RJ
112	LUIZA ERUNDINA	PSB	SP
113	MARÇAL FILHO	PMDB	MS
114	MARCELO CASTRO	PMDB	PI
115	MÁRCIO BITTAR	PPS	AC

116	MARCOS CINTRA	PL	SP
117	MARCOS ROLIM	PT	RS
118	MARIA DO CARMO LARA	PT	MG
119	MATTOS NASCIMENTO	PMDB	RJ
120	MAURO FECURY	PFL	MA
121	MILTON TEMER	PT	RJ
122	MÚCIO SÁ	PMDB	RN
123	NEIVA MOREIRA	PDT	MA
124	NELSON MARQUEZELLI	PTB	SP
125	NELSON PELLEGRINO	PT	BA
126	NEY LOPES	PFL	RN
127	NILMÁRIO MIRANDA	PT	MG
128	NILO COELHO	PSDB	BA
129	NILSON MOURÃO	PT	AC
130	NILSON PINTO	PSDB	PA
131	NILTON CAPIXABA	PTB	RO
132	NORBERTO TEIXEIRA	PMDB	GO
133	OLIMPIO PIRES	PDT	MG
134	OSCAR ANDRADE	PFL	RO
135	OSVALDO BIOLCHI	PMDB	RS
136	OSVALDO COELHO	PFL	PE
137	PADRE ROQUE	PT	PR
138	PASTOR VALDECI	PST	RJ
139	PAULO BALTAZAR	PSB	RJ
140	PAULO DELGADO	PT	MG
141	PAULO FEIJO	PSDB	RJ
142	PAULO MARINHO	PFL	MA
143	PAULO PAIM	PT	RS
144	PAULO ROCHA	PT	PA
145	PEDRO VALADARES	PSB	SE
146	PEDRO WILSON	PT	GO
147	PROFESSOR LUIZINHO	PT	SP
148	RICARDO BERZOINI	PT	SP
149	RICARDO MARANHÃO	PSB	RJ
150	RITA CAMATA	PMDB	ES
151	ROBERTO BALESTRA	PPB	GO
152	RODRIGO MAIA	PFL	RJ
153	RONALDO CEZAR COELHO	PSDB	RJ
154	RONALDO VASCONCELLOS	PL	MG
155	RUBENS BUENO	PPS	PR
156	RUBENS FURLAN	PFL	SP
157	SALVADOR ZIMBALDI	PSDB	SP
158	SARAIVA FELIPE	PMDB	MG
159	SERAFIM VENZON	PDT	SC
160	SERGIO GUERRA	PSB	PE
161	SERGIO MIRANDA	PCdoB	MG
162	SERGIO NOVAIS	PSB	CE

163	SERGIO REIS	PSDB	SE
164	SIMÃO SESSIM	PPB	RJ
165	TELMO KIRST	PPB	RS
166	TETE BEZERRA	PMDB	MT
167	VALDECI OLIVEIRA	PT	RS
168	VALDEMAR COSTA NETO	PL	SP
169	VALDIR GANZER	PT	PA
170	VANESSA GRAZZIOTIN	PCdoB	AM
171	VIRGILIO GUIMARÃES	PT	MG
172	VIVALDO BARBOSA	PDT	RJ
173	WALDOMIRO FIORAVANTE	PT	RS
174	WALTER PINHEIRO	PT	BA
175	WANDERLEY MARTINS	PDT	RJ
176	WELLINGTON DIAS	PT	PI
177	WILSON BRAGA	PFL	PB
178	WILSON SANTOS	PMDB	MT
179	ZAIRE REZENDE	PMDB	MG
180	ZEZE PERRELLA	PFL	MG
181	ZULAIÊ COBRA	PSDB	SP

Assinaturas que Não Conferem

1	AVENZOAR ARRUDA	PT	PB
2	EMERSON KAPAZ	PSDB	SP
3	EURIPEDES MIRANDA	PDT	RO
4	FRANCISTÔNIO PINTO	PMDB	BA
5	GASTÃO VIEIRA	PMDB	MA
6	JOÃO MAGNO	PT	MG
7	LAVOISIER MAIA	PFL	RN
8	LINCOLN PORTELA	PST	MG
9	NELSON MARCHEZAN	PSDB	RS
10	NELSON TRAD	PTB	MS
11	PEDRO EUGENIO	PSB	PE
12	REGIS CAVALCANTE	PPS	AL
13	ROBSON TUMA	PFL	SP
14	WALDIR PIRES	PT	BA

Assinaturas Repetidas

1	DJALMA PAES	PSB	PE
2	JOÃO COLAÇO	PMDB	PE
3	PEDRO WILSON	PT	GO
4	SERGIO GUERRA	PSB	PE
5	VALDECI OLIVEIRA	PT	RS
6	WALDOMIRO FIORAVANTE	PT	RS

SECRETARIA-GERAL DA MESA
Seção de Registro e Controle e de Análise de Proposição

Ofício nº 40 /99

Brasília, 20 de abril de 1999

Senhor Secretário-Geral.

Comunico a Vossa Senhoria que o Proposta de Emenda à Constituição da Senhora Luiza Erundina e outros, que **"altera os artigos 31, 75 e 105 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Trasitórias para extinguir os Tribunais e Conselhos de Contas Municipais"**, contém número suficiente de signatários, constando a referida proposição de:

181 assinaturas válidas;
014 assinaturas que não conferem;
006 assinaturas repetidas.

Atenciosamente,

CLÁUDIA NEVES C. DE SOUZA
Chefe

A Sua Senhoria o Senhor
Dr. MOZART VIANNA DE PAIVA
Secretário-Geral da Mesa
N E S TA

"LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS – CeDI"

CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

TÍTULO III
Da Organização do Estado

CAPÍTULO I
Da Organização Político-Administrativa

Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

* *§ 4º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 12/09/1996.*

.....

CAPÍTULO IV
Dos Municípios

.....

Art. 31 - A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3° As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4° É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

.....

TÍTULO IV
Da Organização dos Poderes

CAPÍTULO I
Do Poder Legislativo

.....

SEÇÃO VIII
Do Processo Legislativo

.....

SUBSEÇÃO II
Da Emenda à Constituição

Art. 60 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1° A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sitio.

§ 2° A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3° A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4° Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5° A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

.....

SEÇÃO IX
Da Fiscalização Contábil. Financeira e Orçamentária

.....

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.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos. que serão integrados por sete Conselheiros.

.....

CAPÍTULO III
Do Poder Judiciário

.....

SEÇÃO III
Do Superior Tribunal de Justiça

.....

Art. 105 - Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar. originariamente:

a) nos crimes comuns. os Governadores dos Estados e do Distrito Federal. e. nestes e nos de responsabilidade. os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal. os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal. os dos Tribunais Regionais Federais. dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho. os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem [illegible] tribunais:

.....

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

.....

Art. 74 - A União poderá instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.

§ 1º A alíquota da contribuição de que trata este artigo não excederá a vinte e cinco centésimos por cento. facultado ao Poder Executivo reduzi-la ou restabelecê-la. total ou parcialmente. nas condições e limites fixados em lei.

§ 2° A contribuição de que trata este artigo não se aplica o disposto nos artigos 153. § 5°. e 154. I. da Constituição.

§ 3° O produto da arrecadação da contribuição de que trata este artigo será destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde. para financiamento das ações e serviços de saúde.

§ 4° A contribuição de que trata este artigo terá sua exigibilidade subordinada ao disposto no art. 195. § 6°. da Constituição. e não poderá ser cobrada por prazo superior a dois anos.

EMENDA CONSTITUCIONAL N° 21

Prorroga, alterando a alíquota. a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira,. a que se refere o art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. nos termos do § 3° do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1° Fica incluído o art. 75 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

"Art. 75. E prorrogada. por trinta e seis meses. a cobrança da contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira de que trata o art. 74. instituída pela Lei n° 9.311, de 24 de outubro de 1996. modificada pela Lei n° 9.539. de 12 de dezembro de 1997. cuja vigência é também prorrogada por idêntico prazo.

§ 1° Observado o disposto no § 6° do art. 195 da Constituição Federal. a alíquota da contribuição será de trinta e oito centésimos por cento. nos primeiros doze meses. e de trinta centésimos. nos meses subseqüentes. facultado ao Poder Executivo reduzi-la total ou parcialmente. nos limites aqui definidos.

§ 2° O resultado do aumento da arrecadação, decorrente da alteração da alíquota, nos exercícios financeiros de 1999, 2000 e 2001, será destinado ao custeio da previdência social.

§ 3° É a União autorizada a emitir títulos da dívida pública interna, cujos recursos serão destinados ao custeio da saúde e da previdência social, em montante equivalente ao produto da arrecadação da contribuição, prevista e não realizada em 1999."

Art. 2° Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de março de 1999

Mesa da Câmara dos Deputados

Deputado MICHEL TEMER
Presidente

Deputado HERÁCLITO FORTES
1° Vice-Presidente

Deputado SEVERINO CAVALCANTI
2° Vice-Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

RELATÓRIO

A Ilustre Deputada Luiza Erundina, apresenta a proposição que altera os artigos 31, 75 e 105 da Constituição Federal (CF) e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para extinguir os Tribunais e Conselhos de Contas de Municipais.

Sua justificação se restringe à redução de despesas e afirma que os mesmos "consomem, injustificadamente, fortunas do erário". Julga que a "finalidade dos mesmos pode ser substituída pelo Poder Legislativo e com eficácia imediata". E, prossegue , em permanente crítica sobre os mesmos, sem apresentar soluções de aperfeiçoamento, funcionamento e economia dos mesmos. Propõe pura e simplesmente a extinção. É o relatório.

VOTO

I - Volta a esta Comissão o debatido tema da permanência ou extinção dos Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios, órgãos estaduais competentes para analisar as contas de todos os Municípios de seus Estados, como ocorre na Bahia, Ceará, Goiás e Pará, ou órgãos específicos de apenas um Município, como sucede em São Paulo e no Rio de Janeiro. A necessidade de Emenda Constitucional para viabilizar a proposição decorre dessas entidades serem mencionadas em vários dispositivos constitucionais, particularmente no art. 31, § 1º que diz:

> "O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver"

II - Tal artigo ou norma conexa-se com numerosas outras que asseguram autonomia financeira e administrativa aos Municípios, ou lhes definem atribuições, englobando suas Prefeituras, Câmaras e órgãos de administração indireta.
Entre as normas destacam-se:

1) Os arts. 1º e 18º que, pela primeira vez em nossa História Constitucional, colocou os Municípios como integrante diretos da Federação;

2) O art. 23, que alargou,consideravelmente, a competência comum, da União, Estados, Distrito Federal e Município, completado pelo art. 30 que lhes confere atribuições para dispor sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual, no que couber;

3) O art. 29, determinando que cada Município reger-se-á pela sua própria lei orgânica;

4) O art. 30, no qual se incluem vários itens de grande repercussão financeira: relacionando-se diretamente com o objeto desta Emenda os que permitem instituir e arrecadar tributos de sua competência; aplicar rendas, sem prejuízo de prestar contas e publicar balancetes nos prazos legais (III); organizar diretamente ou através de

concessões ou permissões, serviços públicos locais, incluindo transporte coletivo (V); manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação (VI).

5) O art. 37, prescrevendo-lhes obediência aos mesmos princípios das demais pessoas de direito público: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, o que obviamente reclama constante assistência e fiscalização.

6) Os arts. 39, 40 e 41, que enlistam normas, cada vez mais rígidas, sobre servidores e previdência social, sobretudo após as Emendas Constitucionais 19 e 20, ambas aprovadas em 98, e ainda em fase de complementação ou regulamentação, tanto mais necessárias e delicadas quanto menores e menos prósperos forem os Municípios.

7) Os arts. 70 e seguintes, onde estão as regras gerais sobre fiscalização contábil e orçamentária, realçando as que valorizam, porém, assoberbam as tarefas dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, exigindo que as mesmas sejam prestadas por todos os responsáveis pelos bens e valores públicos (art. 70, parágrafo único) e autorizando qualquer cidadão, partido ou sindicato a denunciar irregularidades junto a essas Cortes especializadas (art. 74, § 2º).

8) O art. 75, segundo o qual as normas estabelecidas para o TCU apliçam-se, no que couber, às demais Cortes de Contas, o que significa atribuir aos Tribunais de Contas dos Municípios os mesmos pesados encargos enumerados pelos arts. 71 e 72.

9) O § único do art. 75, determinando às Constituições Estaduais disporem sobre os respectivos Tribunais de Contas. Assim o fizeram todas elas, introduzindo as regras gerais prescritas na Constituição Federal, acrescidas, quando eles existirem, das reguladoras dos Tribunais de Contas dos Municípios, como ocorre na do Para, onde encontram nos arts. 71, 72 e 119 a 123 da Constituição de 89, estando o TCM hoje regido pela Lei Complementar nº 25, de 25/08/94

10) Os arts. 156 a 164, discriminando os impostos dos Municípios, as parcelas que lhes cabem na repartição das receitas tributárias e as normas genéricas sobre finanças públicas. Entre eles, figura o 159, item I, letra b, instituindo o Fundo de Participação

dos Municípios (FPM) com 22,5% dos impostos federais sobre a renda e produtos industrializados, não raro sua maior fonte de renda, cujo emprego exige minuciosa análise pelos TCMs.

11) Os arts. 193 e seguintes, quanto à Ordem Social, englobando a Seguridade, Saúde, Previdência e Assistência Social, Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia, Comunicação, Meio Ambiente, Família e Populações Indígenas. São problemas que permeiam, profundamente,. a estrutura municipal, porém nenhum mais relevante que o do ensino, devendo os Municípios atuar, prioritariamente,no primeiro grau, recebendo maciço auxilio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), que lhes assegura complementação financeira por aluno matriculado, conforme valores fixados, anualmente, exigindo cuidadosa fiscalização, tais as irregularidades identificadas em muitas administrações municipais.

III - O elenco acima dos dispositivos constitucionais de 88 que mais de perto refletem a excepcional importância conferida aos Municípios serve, por um lado, para justificar a opinião daqueles, como eu, que entendem possuírem eles, no Brasil, posição que reclama rigoroso controle de receitas e despesas, dificilmente, ao alcance das Câmaras se não dispuserem da assessoria técnica permanente que lhes oferecem os Tribunais de Contas dos Municípios. E, por outro lado, para demonstrar que jamais,nas Constituições anteriores, ocuparam lugar tão importante, na Federação, sendo impossível diminuir qualquer item de sua estrutura sem afetar o complexo federativo. E como o respeito a este é a primeira das cláusulas pétreas do art. 60, isso basta para ser inadmissível a Emenda que tenho a honra de relatar.

IV - A circunstância de que se propõe a extinguir apenas os Tribunais de Contas dos Municípios, que são órgãos estaduais e, também os dois, que são órgãos municipais (Rio de Janeiro e São Paulo), não toma a iniciativa em exame menos vulnerável aos argumentos que fundamentaram a inadmissibilidade de proposições similares anteriores, como sucedeu à PEC 263/95, na qual a extinção abrangia os Tribunais de Contas dos Estados, ou a 212/95 que somente alterava a competência do TCU, ambas rejeitadas após os incisivos votos de vários parlamentares, destacando-se os Deputados Nilson Gibson, Adhemar de Barros Filho, Almino Affonso, Jarbas Lima, José Luiz Clerlot, Luiz Máximo e Prisco Viana. Mesmo o único pronunciamento favorável à admissibilidade, do

eminente Deputado José Genoíno, ressalvou que, apenas o fazia para ensejar o debate de mérito na Comissão Especial, sendo todavia contrário à extinção proposta. Ressalto, assim, que, na essência, todas essas manifestações foram unânimes quanto à preservação dos Tribunais de Contas, sejam da União, dos Estados ou dos Municípios, embora alguns admitissem modificar suas atribuições e processo de escolha dos componentes, detalhes menores e estranhos ao objeto da Emenda ora examinada.

V - Ao opinarem pela inadmissibilidade de suprimi-los, aqueles nobres colegas sempre o fizeram por entenderem que isso afrontaria a estrutura federativa, contrariando o art. 60, § 40, item 1 da, Constituição. É, também, o meu entendimento, ratificando meu voto, com vista, à PEC 263/95, cuja diferença da que estamos analisando era apenas ser mais ampla, extinguindo tanto os Tribunais de Contas dos Municípios como os dos Estados. O ex-dep. Prisco Viana ao negar seu voto à referida PEC atingiu, fundamentalmente, a questão. Diz:

"Em resumo, pretende-se, através do exercício do Poder Constituinte derivado, alterar a estrutura do modelo de fiscalização contábil, financeira e orçamentária hoje existente, com o intuito de amputar, no âmbito dos Estados e Municípios, a instituição das Cortes de Contas, preservando-se apenas o órgão de controle externo federal, na figura do Tribunal de Contas da União. Abstraída a motivação que inspira a idéia... apresenta-se, juridicamente insustentável, a instauração do processo legislativo tendente à apreciação e deliberação em torno da matéria, tal qual nele se acha vertida. Com efeito, dispõe o art. 75, § único da Constituição Federal que "as Constituições Estaduais dispõem sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete conselheiros, obedecidos, no que couber, as normas estabelecidas na seção IX do Cap. 1 do título IV do texto da Lei Maior. Trata-se de aplicação do modelo federativo, salvaguardando-se o respeito à autonomia das Unidades Federadas, na medida em que estatui o caput do art. 25 da mesma Carta Política: - "Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e Leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição"... Dessa previsão sobre a organização federativa resulta que não será a simples proposta de supressão das Cortes de Contas estaduais e municipais do contexto normativo - constitucional ... que decorrerá o pretendido efeito erradicador: - a instituição continuará sendo campo da exclusiva alçada e juízo de conveniência dos Estados e Municípios. Havendo disposição constitucional no plano dos Estados, em cumprimento de resto do mandamento inserto no preceito antes citado, é

óbvio que exsurge um limite implícito a pretendida revisão do texto Constitucional na medida em que esta irá alcançar com a aprovação da proposta em apreço a esfera própria dos Estados e traduzirá interferência indébita na órbita constitucional destes alvejando, porém, na substância, o pacto federativo no que se refere à autonomia das Unidades que o compõe". (grifos meus).

VI - Mas não só isso! Há que se considerar ainda, no caso da PEC em análise, que, propondo-se a extinguir apenas os Tribunais de Contas dos Municípios, mas conservando o da União e os dos Estados, termina por atentar contra um dos elementos fundamentais da Federação Brasileira, ou seja, o princípio da paridade entre entes federativos, esculpido no art.19, inciso III, parte final, da Constituição da República, pois os órgãos políticos , constitucionalmente, instituídos pelos constituintes originários para todos os níveis da Federação, como integrantes de **checks and balances,** não podem ser alterados por via de emenda, já que essa iniciativa derivada, nessa hipótese, sempre tenderá a abolir a forma federativa de Estado adotada por aqueles constituintes, esbarrando, conseqüentemente, no intransponível obstáculo do art. 60, § 4º, I, da Lex Legum.

VII - Por outro lado, a proposta interfere na auto-organização dos Estados-Membros e, portanto, fere a autonomia que lhes foi assegurada no art. 25 da Constituição como essencial à nossa forma federativa. Com efeito, se os Estados, no uso dessa autonomia, optaram por instituir Tribunais de Contas dos Municípios, conforme lhes foi facultado pelos constituintes originários, não se pode admitir que, através do poder de emenda, sejam suprimidos esses Tribunais, uma vez que, caso contrário, estar-se-á maltratando essa autonomia e atentando, não apenas contra a **forma,** mas contra a própria essência do conteúdo da Federação.

VIII - Note-se, no particular, que o próprio constituinte originário que, do ponto de vista lógico jurídico tinha poderes ilimitados para tudo fazer e dispor, procurou, expressamente, preservar esses Tribunais, numa demonstração inequívoca de respeito à autonomia dos Estados-Membros que, ao fim e ao cabo, deita raízes entre os "fatores reais do Poder", os quais conformam e limitam até mesmo a vontade constituinte inaugural, consoante a melhor doutrina.

IX - O certo é que a matéria em exame, ou seja, a extinção dos Tribunais de Contas dos Municípios - com a roupagem ora apresentada ou sob outra vestimenta como, verbi gratia, juntamente com a supressão dos Tribunais de Contas dos Estados - já teve a sua inadmissibilidade

prejulgada nesta Comissão, por contrariar a cláusula pétrea lapidada no art. 60, § 4º, I, da Constituição da República, inexistindo qualquer razão jurídica que, no entender desta relatoria, justifique alguma mudança.

X - A estas colocações indubitáveis, desejo aduzir alguns aspectos da realidade do meu Estado que, ainda quando por ventura não se estendam às demais unidades da Federação, bastam para que nele prevaleça a indispensável autonomia para estruturar-se conforme a sua específica realidade. Ali possuímos 143 municípios numa enorme superfície de 1.250.000 Km2, cujos índices de educação e desenvolvimento permanecem em níveis precários, a despeito dos notórios esforços que procuram, lentamente, elevá-los. Em conseqüência, com raras exceções, os servidores municipais - Prefeitos, Vereadores, funcionários - não possuem, em geral, escolaridade que lhes permita manter a escrita e as Contas de suas Comunas em boa ordem sem o permanente apoio do Tribunal de Contas dos Municípios que desenvolve uma atividade educadora muito intensa ao lado das tarefas usuais de fiscalização. Sendo assim, a extinção desse órgão, que se tem revelado da notável eficácia em seus 15 anos de existência, desfalcaria o funcionamento das Prefeituras e Câmaras Municipais do seu principal aliado.

XI - Finalmente, é, também, notória a energia fiscalizadora do TCM do Pará. Resulta disso que, neste momento, mais de 200 processos de contas irregulares estão sendo examinados ou já pendentes de apreciação pelo Ministério Público ou Tribunal de Justiça. Neste, aliás, os feitos a que respondem ordenadores de despesas municipais ora em exercício, já afastados ou ex-administradores indiretos está induzindo o Tribunal a criar turma de desembargadores especialmente incumbida de julgá-los, garantindo maior celeridade sem prejudicar a pauta de outros processos. Suprimir, portanto o TCM no Pará, e também nos demais Estados onde existem como órgãos estaduais ou municipais, não seria apenas violar uma cláusula pétrea da Constituição, mas também provocar o desaparecimento do mais severo instrumento disponível contra a corrupção e a desordem das contas públicas nos longínquos e despreparados Municípios no vasto interior da Nação.

Por todo o exposto e, devendo manter coerência com meu voto em separado, decorrente de pedido de vista da Proposta de Emenda à Cosntituição nº 263/99, do deputado Roberto Valadão e outros que dispunha sobre a extinção dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e, sobretudo, para destacar os prejulgados desta douta

Comissão a respeito de matéria idêntica, voto pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda Cosntitucional nº 19.

Sala da Comissão, em 5 de outubro de 1999.

Deputado **GERSON PERES**
Relator

III – PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra os votos dos Deputados Antônio Carlos Biscaia, Geraldo Magela, José Dirceu, Waldir Pires, José Roberto Batochio, José Antônio, Sérgio Miranda, Dr. Rosinha e José Genoíno, pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 19/99, nos termos do parecer do Relator, Deputado Gerson Peres. Os Deputados Antônio Carlos Konder Reis e Paulo Magalhães apresentaram votos em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

José Carlos Aleluia – Presidente, Geovan Freitas, José Roberto Batochio e Inaldo Leitão – Vice-Presidentes, Antônio Carlos Konder Reis, Darci Coelho, Moreira Ferreira, Ney Lopes, Paulo Magalhães, Ricardo Fiúza, Vilmar Rocha, Iédio Rosa, José Índio, Mendes Ribeiro Filho, Nair Xavier Lobo, Osmar Serraglio, André Benassi, Jutahy Júnior, Léo Alcântara, Nelson Otoch, Vicente Arruda, Zenaldo Coutinho, Zulaiê Cobra, Antônio Carlos Biscaia, Geraldo Magela, José Dirceu, Waldir Pires, Ary Kara, Augusto Farias, Edmar Moreira, Gerson Peres, Caio Riela, Fernando Coruja, José Antônio, Sérgio Miranda, Bispo Rodrigues, Átila Lins, Cláudio Cajado, José Ronaldo, Nicias Ribeiro, Dr. Rosinha, José Genoíno, Fernando Gonçalves e Bispo Wanderval.

Sala da Comissão, em 1º de dezembro de 1999

Deputado JOSÉ CARLOS ALELUIA
Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO ANTONIO CARLOS KONDER REIS

Assunto: Emenda Constitucional n. 19/99
Autora : Deputada Federal Luiza Erundina e outros
Assunto: Altera os arts. 31, 75 e 105, da Constituição Federal, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para extinguir os Tribunais e Conselho de Contas Municipais

1. Histórico

A proposta de Emenda Constitucional da ilustre Deputada Luiza Erundina, e de outros ilustres Srs. Deputados Federais, pretende alterar o sistema de controle externo e de fiscalização das contas municipais.

Assim, propõe alterações na redação dos arts. 31, 75 e 105 da Constituição Federal e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

No caso do art 31, a redação proposta exclui a possibilidade de existirem no País Tribunais de Contas Municipais ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, hoje garantida pela redação dada pela Assembléia Nacional Constituinte (Poder Constituinte Originário). É o que se depreende da leitura do § 1° do art. 31 que se pretende revisto. Além disso, limita a competência dos Tribunais de Contas dos Estados ao vedar "a emissão de normas de cumprimento obrigatório pelos Municípios".

Na mesma linha de raciocínio, a nova redação que se pretende dar ao art. 75 exclui do paradigma — estabelecido pelo Poder Constituinte Originário — para os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal os Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Quanto ao art. 105, são excluídos do foro privilegiado "os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios".

E, finalmente, o novo artigo (de número 75) a ser incluído no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, extingue os Tribunais de Contas do Município de São Paulo, do Município do Rio de Janeiro e os Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios porventura existentes. Nesse caso, trata-se dos Tribunais de Contas dos Municípios dos Estados de Goiás, Pará, Ceará e Bahia.

2. Da Admissibilidade

O exame do mérito da proposta poderia ensejar uma grande discussão e é do que trata a justificativa que acompanha a Proposta de Emenda 19/99.

Neste momento, porém, de acordo com a melhor doutrina e o entendimento firmado no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e Redação da Câmara Federal, trata-se de examinar a possibilidade de admissão da emenda.

Pessoalmente, estou com aqueles que entendem que o Poder de Emenda, no Direito Constitucional Brasileiro, é amplo. O que não significa que a ele não se oponham os limites decorrentes do próprio texto constitucional, ao dispor sobre as emendas constitucionais (CF, art 60).

Procuro, no texto da justificativa, argumentos em favor da constitucionalidade da proposta de emenda e não os encontro.

Vejamos, então, da leitura da nova redação se há conflito entre o que se pretende e as regras limitativas do art. 60 da Constituição Federal.

Como se sabe, e em princípio, "Nada no mundo, no mundo jurídico é eterno", como assevera Cretella Jr.[1] O mesmo se pode dizer das Constituições, em particular da atual que contemplou a possibilidade de emenda em subseção própria na seção que trata do processo legislativo, embora haja autores que discordem dessa colocação. O mesmo mestre Cretella Jr. também assegura: " 'Constituição' que não sofre *emenda*, envelhece, já que, promulgada começa a distanciar se da realidade". Essa regra, contudo, não é absoluta como o mesmo mestre reconhece ao afirmar, sem seguida: "Há, nas Constituições, a parte constante o "núcleo inalterável", que se vai mantendo, quando surge nova Constituição".[2]

A referência é, sem dúvida, ao disposto no art. 60 de nossa Carta Federal. É ali que estão os limites *formais* e *materiais* às emendas constitucionais, ao poder constituinte derivado, de que nos fala o mestre português J.J. Gomes Canotilho,[3] tão saudado entre os constitucionalistas brasileiros.

Assim, examinando a proposta, verificamos que ela não está maculada por nenhum vício *formal*, uma vez que contém o número de assinaturas exigido para a iniciativa congressual (CF, art. 60, I) e está redigida de acordo com as regras da técnica legislativa.

Sob o aspecto material, verifiquemos se a proposta não fere o disposto no § 4º do mesmo art. 60, a saber, se ela é tendente a abolir: (i) a forma

---

[1] In "Comentarios à Constituição de 1988" . Forense Universitária, 1991 , pg. 2722

[2] idem, idem, pg. 2722

[3] in "Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 3ª ed., Almedina, 1998, pg. 990 e seguintes

federativa de Estado (ii) o voto direto, secreto, universal e periódico (iii) a separação dos Poderes e (iv) os direitos e garantias individuais.

Sem dúvida, a considerar, no caso em exame, apenas dois dos limites materiais ao poder de emenda do Congresso Nacional à Constituição: se a emenda é tendente a abolir: (i) a forma federativa de Estado e (ii) a separação dos Poderes.

A proposta, de fato, não trata de matéria que afete a União, pois não cuida de alterar o processo de controle externo e de fiscalização do Congresso Nacional que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas da União (CF, art. 71).

Assim, devemos verificar no que ela pode interferir na forma federativa de Estado, e, em especial, constituir-se em afronta ao disposto no art. 18 da Constituição. Não se trata de uma agressão frontal, mas ela dispõe inovadoramente na organização dos Estados e Municípios, isto é, diversamente do que concebeu o constituinte originário. O citado art. 18 é claro: "*A organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição.*" É da essência do regime federativo a *autonomia* dos seus entes. No caso concreto, os contornos e limites dessa *autonomia* consagrados pelo constituinte originário, investido este sim de poderes amplos e gerais para definir a organização do Estado, são profundamente alterados.

Basta que se atente para a leitura do art. 75 (novo) a ser incluído no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ele pretende "*extinguir os Tribunais de Contas do Município de São Paulo, do Município do Rio de Janeiro e os Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios porventura existentes*".

Esses órgãos não foram criados pela Carta Federal que apenas indicou-os como necessários ao controle externo, em auxílio ao Poder Legislativo Municipal, disciplinando sua composição, organização e operação, genericamente, de acordo com o disposto no art. 75 do corpo permanente da Carta Federal.

Há indícios claros de ferimento da *autonomia* dos municípios e dos Estados, base da forma federativa de Estado, moldada pelo constituinte originário (CF, art. 18) e protegida de revisão pelo constituinte derivado, de acordo com a regra do Art. 60, § 4°, I.

De outro lado, também há ferimento da *autonomia* dos Estados quanto a proposta pretende que "*o controle externo da Câmara Municipal será*

exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, cuja competência limitar-se-á a exarar parecer prévio às contas da Prefeitura e da Câmara Municipal, e veda a emissão de normas de cumprimento obrigatório pelos Municípios."(§ 1º, art. 31 da PEC).

O constituinte originário fixou regras para os Estados e os Municípios para organizarem os seus órgãos de controle técnico das contas públicas, conforme está disposto no art. 75 da CF, ao dizer que " *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*" (caput) e "*as Constituições Estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros*". (par. único).

Agora, se aceita a deliberação, estaremos admitindo mudanças substanciais, pois, além de limitar a competência dos Tribunais de Contas dos Estados, veda aos Municípios tê-los, e, ainda, obriga a considerar no mesmo nível e sujeitas a *parecer prévio* as contas das Câmaras de Vereadores. O que colide frontalmente com o disposto no art. 71, I e II da Carta Federal, paradigma das cartas estaduais ao organizarem os seus próprios Tribunais de Contas.

Como se sabe, devem estar sujeitas a *parecer prévio* as contas do Chefe do Poder Executivo (art. 71, I) e ao *julgamento* do Tribunal de Contas as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Neste ponto, estaremos diante do segundo aspecto a considerar, isto é, se o conteúdo da PEC é tendente a abolir separação dos Poderes. Embora, à primeira vista, não se trate de um confronto direto entre Prefeitura e Câmara de Vereadores, há uma tendência a estabelecer a supremacia desta última que ganharia poderes para *julgar* as contas do Prefeito e de *julgar* as suas próprias contas mediante um limitado *parecer prévio* do Tribunal de Contas do Estado. Ainda que consideradas as circunstâncias próprias do Município, as regras de *harmonia* e *independência* (CF, art. 2º) devem estar presentes na organização desse ente da Federação.

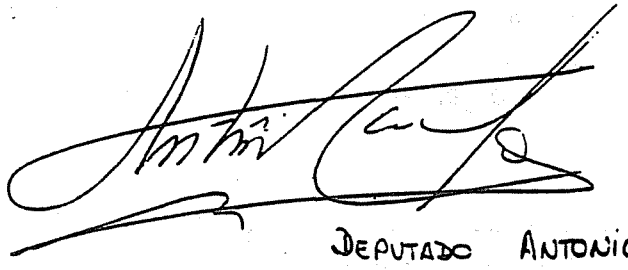
Igualmente, ao fixar no parágrafo único do art. 75, a ser acrescentado no ADCT, que "*Caberá aos Poderes Legislativos Municipal e Estadual dispor sobre os bens e funcionários dos Tribunais e Conselhos de Contas respectivos*" estaremos diante de outro dispositivo tendente a abolir a separação dos Poderes, pois é claro que esses bens e esses funcionários, amparados pela lei, só pela lei poderão ter o seu destino alterado. E a lei é ato

complexo que exige a participação da Câmara, sem dúvida, mas igualmente do Prefeito Municipal ou da Assembléia Legislativa e do Governador.

É por demais sabido que além das regras constitucionais (art.37, CF todos os aspectos da vida funcional dos servidores público são regrados pela lei e não poderiam ser modificados por ato unilateral do Poder Legislativo, como pretende a PEC. O mesmo se pode dizer em relação aos bens públicos. Estamos diante de um aspecto nitidamente tendente a abolir a separação dos Poderes, necessária ao processo legislativo ordinário.

3. Do Voto

Por todo o exposto, e sem exame mais aprofundado do mérito da Proposta, voto pelo seu arquivamento por contrariar o disposto no § 4°, I e III do art. 60 da Constituição Federal.



DEPUTADO ANTONIO CARLOS KONDER REIS

Sala da Comissão, 1º de dezembro de 1999

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO PAULO MAGALHÃES

Pretende a Deputada **LUIZA ERUNDINA**, mediante o Projeto de Emenda Constitucional nº 19/99, alterar os artigos 31, 75 e 105 da Constituição da República e acrescentar ao ADCT um dispositivo, objetivando extinguir os Tribunais e Conselhos de Contas Municipais.

Percebe-se, de logo, que a intenção revelada da Deputada é reduzir as despesas, já que se limita a asseverar, na sua justificativa, que os aludidos órgãos **"consomem, injustificadamente, fortunas do erário"**, ressaltando, outrossim, **"que a finalidade dos mesmos pode ser substituída pelo Poder Legislativo e com eficácia imediata"**.

Submetida a proposição à Comissão de Constituição e Justiça foi ela examinada pelo Deputado **GERSON PERES**, seu Relator, que, em voto onde foram, exaustivamente, apontadas as suas incongruências constitucionais, concluiu pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional nº 19/99 não só por violar uma cláusula pétrea da Constituição, mas, também, por "provocar o desaparecimento do mais severo instrumento disponível contra a corrupção e a desordem das contas públicas nos longíquos e despreparados Municípios no vasto interior da Nação".

Desse modo, tendo em vista o bem posto parecer emitido pelo Relator da matéria, permitimo-nos o direito de não mais examinarmos o aspecto estritamente constitucional que envolve a questão.

Assinale-se, por necessário, que o entendimento da proposta apresentada pela Deputada não se reveste da

clareza devida. É que, como por todos sabido, **o controle externo já é função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembléias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos Municípios, COM O AUXÍLIO DOS RESPECTIVOS TRIBUNAIS DE CONTAS. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente,** que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, o que não é pacífico já que alguns doutrinadores entendem ser inconteste o caráter contencioso de seus julgados, em questões para as quais possuem competência constitucional.

Atente-se, porque pertinente, que o Tribunal de Contas foi criado, ao início da República, pelo Decreto 966-A/90, por iniciativa de **RUY BARBOSA**, tendo sido institucionalizado através do artigo 89 da Constituição de 1891 que prescreveu: **"É INSTITUÍDO UM TRIBUNAL DE CONTAS PARA LIQUIDAR AS CONTAS DA RECEITA E DESPESA E VERIFICAR A SUA LEGALIDADE, ANTES DE SEREM PRESTADAS AO CONGRESSO".** Daí passou

para todas as outras Constituições que, por motivos óbvios, a ele reservaram cada vez mais espaço e mais atribuições, havendo-se de salientar a Constituição de 1988 que o eleva à culminância máxima, especialmente porque conferiu ao Poder Legislativo maiores prerrogativas.

Por fim, devemos enfatizar que o **TRIBUNAL DE CONTAS**, na lúcida justificativa apresentada por **RUY BARBOSA**, foi idealizado **COMO UM CORPO DE MAGISTRATURA INTERMEDIÁRIA À ADMINISTRAÇÃO E A LEGISLATURA QUE, COLOCADO EM POSIÇÃO AUTÔNOMA, COM ATRIBUIÇÕES DE REVISÃO E JULGAMENTO, CERCADO DE GARANTIAS CONTRA QUAISQUER AMEAÇAS, POSSA EXERCER SUAS FUNÇÕES VITAIS NO ORGANISMO CONSTITUCIONAL.**

Pretendia-se, então, **UM MEDIADOR INDEPENDENTE,** entre o Poder que autoriza a despesa e o que a executa, o qual seria **UM VIGIA** e a **MÃO FORTE**, obstaculando a perpetração das infrações orçamentárias e as discrepâncias das leis financeiras.

Ora, no momento em que toda a comunidade clama por um maior rigor no controle dos gastos públicos, e aí temos a unanimidade no que concerne à existência de um controle externo do Poder Judiciário, seria, no mínimo, in-

coerente que o legislador brasileiro, que deve bem representar o povo, extinga, sem uma fundamentação consistente, órgãos que vêm prestando relevantes serviços em pról da moralidade na gestão do dinheiro público.

Admitindo, por amor ao debate, que possa existir, excepcionalmente, algumas defecções em algum Tribunal de Contas, não será o caso, todavia, de se decretar a sua extinção. Não se mata o doente ao primeiro sintoma da doença. Ao contrário, tenta-se, até não mais poder, a sua cura. Cabe-nos, isso sim, enquanto legisladores, aprimorar todos os Tribunais de Contas do País, de todas as esferas, para o fim de que possam bem cumprir as múltiplas atribuições que lhes foram confiadas pelo constituinte federal de 1988.

Por tudo quanto visto e esposado, voto com o ilustre Relator, no sentido de considerar inadmissível a Proposta de Emenda Constitucional nº 19/99.

Brasília, em ...

Deputado ...

PAULO MAGALHÃES - PFL/BA