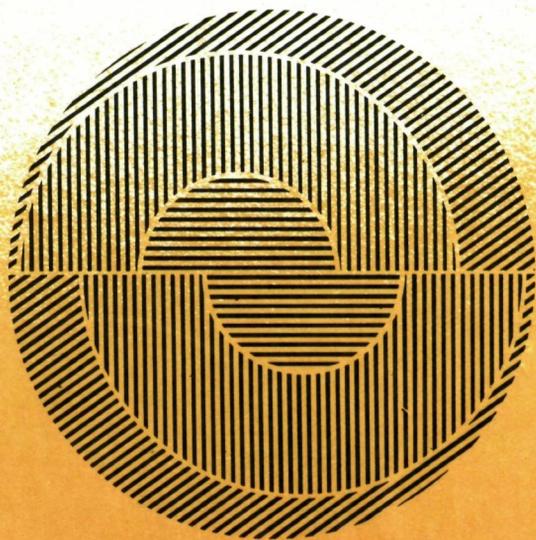


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1988

ANO 25 • NÚMERO 100

A iniciativa das leis pelo Tribunal de Contas

RAIMUNDO DE MENEZES VIEIRA
Assessor Legislativo do Senado Federal

SUMARIO

1. *A iniciativa das leis*
2. *O poder de iniciativa do TJDF*
3. *O poder de iniciativa do TCU*
4. *O poder de iniciativa do TCDF*
5. *Conclusões.*

1. *A Iniciativa das Leis*

O processo de formação das leis tem diversas fases, sendo a iniciativa a primeira delas. A iniciativa realiza-se pela apresentação de uma proposição, como, *verbi gratia*, um projeto de lei, uma proposta de emenda à Constituição.

Na concepção do professor CARLOS ARGUEDAS, “la iniciativa es la fase introductoria e instauradora del proceso legislativo. Es la facultad de proponer la ley. Constituye un requisito necesario para que el procedimiento se origine. Prácticamente, es la presentación a la Asamblea Legislativa de un proyecto de ley” (*La Iniciativa en la Formación de la Ley*, Ediciones Juricentro, p. 90).

Por sua vez, o eminente constitucionalista JOSÉ AFONSO DA SILVA, em sua consagrada obra *Princípios do Processo de Formação das Leis no*

Direito Constitucional, p. 86, preleciona que “não há processo legislativo sem proponente; numa situação análoga ao processo judicial, poderíamos dizer que não há legislação sem proponente, no regime de representação popular. No processo de formação das leis, a proposição consubstancia-se na existência de um ato de alguém dirigido ao Parlamento, invocando sua atividade no sentido de ser votada uma lei; esse alguém pode ser um dos membros do Parlamento, uma de suas Comissões, ou outra pessoa ou órgão a que a Constituição atribua a qualidade de titular da iniciativa legislativa”.

Vejamos, então, a quem a Constituição atribui o poder de iniciativa das leis. Afora os preceitos relativos às emendas constitucionais, medidas provisórias, leis delegadas, etc., a Carta Política estabelece a seguinte regra:

“Art. 61 — A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.”

Referentemente às leis ordinárias, seriam apenas essas pessoas e órgãos os possuidores do poder de iniciativa legislativa perante o Congresso Nacional? É claro que não, porque em outras passagens a própria Constituição deferiu esse poder ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e ao Tribunal de Contas da União.

2. O Poder de Iniciativa do TJDF

No tocante ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal, a Carta Magna dispõe:

“Art. 21 — Compete à União:

.....
XIII — organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios.
.....

Art. 48 — Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, (...), dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

.....
IX — organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal.

Art. 96 — Compete privativamente:

.....
II — ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Legislativo respectivo:
.....

b) a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, (...) e dos servidores dos seus serviços auxiliares.)”

A menção expressa dos Tribunais de Justiça como titulares do poder de iniciativa das leis de seu peculiar interesse significa, em primeiro lugar, que o constituinte estadual está vinculado a esse preceito, porque, em nosso sistema federativo, os Estados-Membros não podem dispor em contrário da Constituição Federal. No dizer eloqüente do Ministro OSWALDO TRIGUEIRO, *Direito Constitucional Estadual*, p. 77, “o traço mais característico do regime federal é a distribuição dos poderes e atribuições por duas categorias de órgãos governativos: os da União e os dos Estados-Membros. Essa distribuição é feita pelo constituinte nacional, que define e delimita as duas ordens do governo e regula o seu relacionamento”.

O Poder Constituinte assim dispôs para extremar de dúvidas esse poder de iniciativa, essa “facultad de proponer la ley”, porque, em realidade, essa competência já estava implicitamente deferida na expressão “Tribunal Superior”, qualidade que possui, inegavelmente, cada Tribunal de Justiça no âmbito de sua jurisdição, ou seja, nos limites do território da respectiva unidade da Federação. Qualidade que não possuem, por exemplo, os Tribunais de Alçada estaduais.

Mas há uma segunda consequência a se extrair dessa explicitação. Já que não cabe mais ao Presidente da República a competência exclusiva da iniciativa das leis que dispõem sobre a organização judiciária do Distrito Federal (CF de 69, art. 57, IV), é no art. 96 da atual Carta que se vai identificar qual é, agora, o órgão competente para dar impulso ao processo legislativo sobre a matéria, especialmente porque é o Congresso Nacional o legislativo “respectivo” em tal assunto, e não o Senado Federal, provisoriamente, nem será a Assembléia Distrital, de futuro, como desatenciosamente seria de se supor.

Essa intenção é tão evidente, quando se nota sensível diferença entre os textos de 69 e 88. Naquele, competia aos tribunais propor ao Poder Legislativo. Neste, compete *privativamente* ao STF, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Legislativo respectivo a aprovação das leis de seu peculiar interesse, como, v.g., a criação e extinção de cargos e a fixação de vencimentos. Aos respectivos Legislativos quer dizer, a toda evidência, Congresso Nacional para o STF, Tribunais Superiores (federais) e Tribunal de Justiça do Distrito Federal (tribunal superior do DF), e Assembléias Legislativas para os Tribunais de Justiça estaduais (tribunais superiores em cada unidade política nacional).

Aliás, essa *privatividade* deferida aos tribunais guarda perfeita simetria com as competências, também privativas, outorgadas à Câmara dos Deputados (art. 51, IV) e ao Senado Federal (art. 52, XIII).

A propósito, CASTRO NUNES afirma que o dispositivo da privatividade do Poder Judiciário para a iniciativa legislativa é corolário da independência da magistratura, do contrário teria de rodear de inimigos pessoais ou políticos os Juízes. (*Apud* ROBERTO ROSAS, "Poder de Iniciativa das Leis", *RIL*, abr./1970, p. 46). E MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, ao referir-se ao tema, esclarece que, "desde a Constituição de 1934 (art. 97, II), é reconhecida aos Tribunais a iniciativa legislativa. A Constituição de 1967 teve o cuidado de especificar "aos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional" (art. 59). São eles, hoje, o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Federal de Recursos, o Superior Tribunal Militar, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal Superior do Trabalho, *bem como o Tribunal de Contas da União*" (*Comentários...*, p. 53).

Nesta linha de raciocínio, certamente, é que a Exma. Sra. Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal dirigiu-se à Câmara dos Deputados, pela Mensagem n.º 1/88, submetendo à consideração do Congresso Nacional, "nos termos do art. 96, inciso II, alínea b, da Constituição", projeto de lei que dispõe sobre a fixação de vencimentos dos membros daquele Tribunal. Essa proposição tomou o n.º 1.069, de 1988, na Câmara dos Deputados, e tem a seguinte emenda:

PROJETO DE LEI N.º 1.069, DE 1988

(Do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios)

"Dispõe sobre os vencimentos dos Desembargadores e Juízes de Direito e Juízes Substitutos de Justiça do Distrito Federal e Territórios."

3. O Poder de Iniciativa do TCU

Seguindo uma tradição das Constituições anteriores, o constituinte de 1988 estendeu ao Tribunal de Contas da União todas as atribuições lógicas e juridicamente cabíveis dentre as deferidas no art. 96 aos tribunais do Poder Judiciário, entre as quais, evidentemente, a competência privativa outorgada aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça para a iniciativa de leis sobre a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos, quer de seus membros, quer de seus serviços auxiliares.

É o que está escrito no Texto Fundamental, o teor do art. 73:

"Art. 73 — O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, *exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.*" (Grifou-se.)

Semelhante regra se continha na Carta de 69, onde estava escrito: "O Tribunal (de Contas) exerce, no que couber, as atribuições previstas no art. 115".

Em análise a este dispositivo, o jurista MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, na sua festejada obra *Comentários à Constituição Brasileira*, p. 111, esclarece que, "para salvaguardar a independência do Tribunal de Contas, evidentemente indispensável para o correto desempenho de suas atribuições, a Constituição lhe estende o disposto no art. 115 em favor dos Tribunais judiciários. Assim, concede-lhe o direito de eleger seu Presidente; elaborar seu regimento interno e organizar os serviços auxiliares; prover os cargos de seu quadro administrativo (na forma da lei, embora); deferir licença e férias a seus membros e servidores (sempre na forma da lei). *Dá-lhe também o poder de iniciativa, habilitando-o a propor ao Legislativo a criação de cargos, bem como a fixação dos respectivos vencimentos, ou, eventualmente, a extinção de cargos*". (Grifou-se).

Também nos seus *Comentários à Constituição de 1969*, o notável PONTES DE MIRANDA foi enfático ao asseverar que "à semelhança do que se passa com os outros tribunais, o Tribunal de Contas elege seu presidente, elabora o seu regimento interno e organiza os seus serviços auxiliares, provendo os cargos conforme a lei; *propõe ao Poder Legislativo a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos*, concede licença e férias, nos termos da lei, aos seus membros e a quem lhe é subordinado". (Grifou-se.)

A concepção do legislador constituinte e as lições dos Mestres do Direito acima reproduzidas se coadunam com a natureza jurídica do Tribunal de Contas.

Que é um tribunal superior e órgão autônomo, de origem constitucional, não pode haver dúvidas, pois, na conformidade dos arts. 73 e 96 do Estatuto Fundamental, o Tribunal de Contas:

- a) tem quadro próprio de pessoal;
- b) tem jurisdição em todo o território nacional;
- c) exerce todas as atribuições, lógica e juridicamente possíveis, dos tribunais judiciários;
- d) os seus Ministros têm as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça;

e) diferentemente dos tribunais meramente administrativos, as suas decisões, quando impliquem imputação do débito ou multa, têm eficácia de título executivo, tal qual os títulos executivos judiciais do art. 584 do Código de Processo civil;

f) auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo, mas não lhe é subordinado. O Tribunal, como o Congresso, é criação direta da Constituição e dela recebe o elenco de suas atribuições.

Na visão arguta do ilustre Procurador do Tribunal de Contas do DF, Dr. LINCOLN TEIXEIRA MENDES PINTO DA LUZ, em "O Controle da Atividade Pública pelo Poder Legislativo", *Rev. do TCDF*, n.º 7, p. 42, "desempenha, assim, a Corte de Contas tais atribuições constitucionais com a "exclusividade, plenitude e independência" de que nos fala o já lembrado CUNHA MELLO:

"No estudo da legislação de diversos países se vê que a jurisdição de suas Cortes de Contas tem, como traços característicos, a exclusividade, a plenitude e a independência."

As relações entre o Tribunal e o Congresso — acrescenta — se orientam pelas normas de coordenação, cooperação e articulação que moldam e peculiarizam o relacionamento dos corpos legiferantes típicos: o Senado Federal e a Câmara dos Deputados.

É, *mutatis mutandis*, a lição de CRETELLA JÚNIOR, *Tratado de Direito Administrativo*, vol. I, p. 98:

"Por outro lado, cumpre frisar, a hierarquia é peculiar do Poder Executivo, não existindo no âmbito do Poder Judiciário nem no Poder Legislativo.

No Poder Judiciário o que existe é gradação de autoridade estabelecida por meio de instâncias, ou graus de jurisdição... A tal ponto a incomunicabilidade de instância é observada no campo judiciário que, quando o legislador entende que é o caso de reexame, manda que haja recurso por parte do próprio juiz (recurso *ex officio*).

No Poder Legislativo, também, não existe hierarquia, mesmo quando o sistema é bicameral, onde a Câmara Alta não é superior à Câmara Baixa, pois nesses casos há *discriminação de funções*."

Sobre a parcela de função judicante, mínima que seja, do Tribunal de Contas, a palavra erudita do insigne Ministro SEABRA FAGUNDES tem estes ensinamentos: "O Tribunal de Contas não aparece na Constituição como órgão componente do Poder Judiciário. Dele se trata no capítulo referente ao Poder Legislativo, do qual constitui, sob certo ângulo, órgão auxiliar. Não obstante, o art. 70, § 4.º, lhe comete o julgamento da regularidade "das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos", o que implica investi-lo no parcial — pois que noutras matérias isto não ocorre — exercício da função judicante. Não bem pelo emprego da palavra *julgamento*, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da Corte, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento resultaria

em mero e inútil formalismo. Sob esse aspecto restrito (o criminal fica à Justiça da União), a Corte de Contas decide conclusivamente. Os órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para reexaminá-lo". (Cf. RAIMUNDO DE MENEZES VIEIRA, "Tribunal de Contas: Jurisdição Especial", *Revista do TCDF*, n.º 12.)

A despeito desses insuspeitos depoimentos e da notoriedade de seus autores, não mais me causa estranheza o desconhecimento da natureza e das funções do Tribunal de Contas por parte de outras autoridades do mundo do Direito.

Este fato já o observara o Professor HERÁCLIO SALLES, ex-Conselheiro do TCDF, em excelente estudo sobre a "Natureza, Autonomia e Duplicidade da Função dos Tribunais de Contas", *Revista do TCDF*, n.º 4. Diz S. Ex.^a, a certa altura do seu magnífico trabalho:

"Cabe, neste passo e a esse propósito, mencionar o que terá sido, a meu juízo, a segunda causa do justificável equívoco da decisão de fls. 20: o desconhecimento generalizado da natureza dos tribunais de contas, de suas relações com os órgãos legislativos a quem prestam auxílio e, principalmente, da duplicidade de suas funções. Talvez por isso, antiga autoridade francesa, citada pelo notável especialista italiano ONORATO SEPE, classificou a atividade desses tribunais como "moult mélancolieuse", atestando o mesmo Sepe, em tom igualmente melancólico, ser a *Corte dei Conti*, a despeito de seus cem anos de existência, uma das mais complexas e menos conhecidas das instituições jurídicas da Itália:

"Il presente volume há l'unico scopo de far conoscere, nelle sue linee generali, la struttura e le funzioni del nostro maggiore organo di controllo, di cui ricorre in questo anno il centenario. Ed esso, monostante il suo secolo di vita, é pur sempre una delle figure giuridiche soggettive più complesse e meno note del nostro apparato statutale." (SEPE — PANDOLFO, *La Struttura e le Atribuzioni della Corte dei Conti*. Milano, 1962).

Das mais altas figuras do próprio Congresso — assinala ainda o Professor HERÁCLIO — poder-se-iam recolher até confissões de tal desconhecimento, como se vê, a título exemplificativo, deste passo de um dos discursos com os quais o insigne AFONSO ARINOS DE MELLO FRANCO fez no Senado memorável análise crítica do Projeto da Constituição de 1967:

"As recriminações levantadas contra os poderes de fiscalização do Tribunal de Contas possivelmente também são procedentes. Não me compete examiná-las; não sou conhecedor desses aspectos financeiros do Direito Constitucional. Conheço-os superficialmente. Entretanto, não me parece seja matéria de grande relevo, visto que a própria natureza da Corte de Contas se insere num

terreno de permeio entre a legislatura e a judicatura.” (*Anais da Constituição de 1967, 3.º volume, p. 55.*) (Grifou-se.)

4. *O Poder de Iniciativa do Tribunal de Contas do Distrito Federal*

A Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, dispunha, em seu art. 42, competir ao Senado Federal legislar para o Distrito Federal, segundo o disposto no § 1.º do art. 17, e nele exercer a fiscalização financeira e orçamentária, com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas.

Determinava ainda que o Governador do Distrito Federal era nomeado pelo Presidente da República (art. 81, VI) e que do Chefe do Executivo federal era a competência exclusiva para a iniciativa das leis que dispusessem sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal.

O constituinte de 1988, no entanto, outorgou autonomia administrativa e política ao Distrito Federal, nos termos que a seguir são transcritos:

“Art. 32 — O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, rege-se por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1.º — Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

.....

Art. 25 — Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.”

Sobre a observância dos princípios da Constituição Federal pelos Estados e Distrito Federal tem o Supremo Tribunal Federal sido inflexível em seus julgados.

A propósito do tema em questão, a jurisprudência da Corte Suprema vem sendo iterativa no fazer obrigatórias para os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal as normas constitucionais referentes à Corte de Contas federal. São exemplos desta afirmação as ementas dos arestos a seguir reproduzidas:

RP n.º 0856/71

“TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. Exercício das atribuições previstas no art. 115 da Constituição. Inconstitucionalidade parcial do § 1.º do art. 50 da Constituição do Estado de Alagoas, no ponto em que subordina o Tribunal à iniciativa do Governador, para propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de cargos de seus serviços auxiliares e a fixação dos respectivos vencimentos. Precedente do STF.” DJ, 9-7-71. (Grifou-se.)

RP n.º 1.285/87

“Representação de inconstitucionalidade: Lei n.º 4.875, de 12-7-85, do Estado de Mato Grosso. Tribunal de Contas.

O art. 3.º, criador de cargos de direção e assessoramento no quadro de pessoal do Tribunal de Contas, *sem a iniciativa* deste, afronta o art. 72, § 1.º, c/c o art. 115, II, da Carta Magna, por se tratar de seus serviços auxiliares.” *DJ*, 11-9-87. (Grifou-se.)

Provavelmente, em razão das freqüentes decisões da Corte Suprema, foram os Estados adaptando suas Constituições, a exemplo da Emenda n.º 8 à Constituição do Estado do Ceará, que deu nova redação ao art. 34 para incluir o Tribunal de Contas como titular do poder de iniciativa das leis de seu peculiar interesse, nos termos que a seguir são transcritos:

“Art. 34 — É da competência da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas e do Conselho de Contas dos Municípios a iniciativa da criação e extinção de cargos de suas secretarias e fixação dos respectivos vencimentos.”

A Emenda n.º 13 à Carta Política do Estado do Pará deu novo conteúdo ao seu art. 65, passando a vigorar com estas palavras:

“Art. 65 — A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas e ao Conselho de Contas dos Municípios.”

No mesmo sentido: art. 22 da Constituição do Estado de Goiás; art. 30 da de Mato Grosso do Sul; arts. 40 e 64 da de Minas Gerais; art. 29 da do Estado da Paraíba; art. 25 da do Paraná; art. 29 da de Pernambuco; art. 30 da do Rio Grande do Norte; art. 31 da do Rio Grande do Sul; art. 42 da do Rio de Janeiro; art. 21 da de São Paulo; e art. 53 da de Sergipe. As demais unidades da Federação simplesmente se reportam às atribuições previstas no art. 115 da Constituição Federal (de 1969).

A firme e pacífica jurisprudência do excelso Pretório relativamente à obrigatoriedade de as unidades políticas intra-estatais seguirem o modelo federal, afinal perfilhada por todos os Estados brasileiros, ganhou foros de princípio constitucional expresso na Carta de 88, escrito com as letras que a seguir são transcritas:

“Art. 75 — As normas estabelecidas nesta seção (isto é, a que disciplina o TCU) aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal (...).”

Na verdade, nem seriam necessárias tantas razões e fundamentos para se compreender que o princípio da harmonia e independência dos poderes

deve ser preservado em um regime democrático, com o devido resguardo da autonomia e independência funcional das instituições, que é a finalidade maior e a própria razão de ser dos Tribunais de Contas. Bastaria seguir o exemplo do legislador de 1960, que, há 28 anos passados, já houvera estabelecido, quando editou a atual Lei Orgânica do Distrito Federal, de n.º 3.751/60, as regras, a seguir reproduzidas, que também deveriam estar inscritas na Resolução n.º 157, de 1988, do Senado Federal, “que estabelece normas para que o Senado Federal exerça a competência da Câmara Legislativa do Distrito Federal.”

“Art. 15 —

§ 2.º — Compete ainda ao Tribunal de Contas (do Distrito Federal):

b) elaborar o seu Regimento Interno, organizar os seus serviços auxiliares, *propondo à Câmara* a criação ou a extinção de cargos (...) e a fixação dos vencimentos correspondentes.” (Grifouse.)

O art. 2.º dessa resolução poderia estar assim redigido:

“Art. 2.º — A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou à Comissão do Distrito Federal do Senado, ao Governador e ao Tribunal de Contas.”

5. Conclusões

1.ª) O Tribunal de Justiça do Distrito Federal, a teor do inciso II do art. 96 da Constituição Federal, tem competência para apresentar ao Congresso Nacional projetos de lei de seu peculiar interesse.

2.ª) O Tribunal de Contas da União, por força do disposto no art. 73, c/c o art. 96 da Carta Política, detém o poder de iniciativa, perante o Congresso Nacional, dos projetos de lei referentes à sua economia interna.

3.ª) O legislador estadual, assim como o do Distrito Federal, estão vinculados, por determinação constitucional, *ex vi* dos arts. 73, 96 e 75 do Estatuto Fundamental, e também em face da jurisprudência da Corte Excelsa, a explicitar, nas Constituições Estaduais e na Lei Orgânica do DF, o poder de iniciativa legislativa dos Tribunais de Contas. Eventuais omissões, contudo, não elidem tal competência, que é preexistente.

4.ª) A ausência de tal referência na Resolução n.º 157, de 1988, do Senado Federal, até que se aperfeiçoe o seu texto, pode ser suprida mediante entendimentos do Tribunal de Contas do Distrito Federal com a alta direção do Senado, inclusive a digna direção da Comissão do Distrito Federal, para comporem o *modus operandi* das matérias do peculiar interesse da Corte de Contas local, tendo em conta a norma do § 1.º do art. 16 das Disposições Transitórias.