

PROTOCOLO

Nº DO PROCESSO TC. 2292/026/04

ÓRGÃO: CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU – SP

ASSUNTO: CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2004.

PRESIDENTE: ANTONIO DE GODOI DO ESPÍRITO SANTO

COMPOSIÇÃO DA MESA:

PRESIDENTE: ANTONIO DE GODOI DO ESPÍRITO SANTO

VICE-PRESIDENTE: ZILDO DE CAMARGO

1º SECRETÁRIO: OSVALDO MORETI

2º SECRETÁRIO: ANTONIO FILHO BOTELHO

RELATOR: DR. EDGAR CAMARGO RODRIGUES

INSTRUÇÃO: 9ª DF/DF-9.4

Senhor Conselheiro Doutor Antonio Roque Citadini

Antonio de Godoi do Espírito Santo, Presidente da Câmara Municipal de Embu-Guaçu (biênio 2003/2004), vem apresentar justificativa ao contido no referido documento, conforme o faz a seguir:

DOS FATOS APONTADOS

DESPESAS COM VERBA DE GABINETE VEREADORES. Conforme já comentado nas contas da Câmara dos exercícios 2002 e 2003 (TC-307/026/02 e TC-1301/026/03), através da Lei Municipal nº 1656/01, alterada pela Lei nº 1738/01 e 1.862/03, respectivamente às fls 31/33, 34/35 e 36/37 do anexo, foi instituída a verba de gabinete aos Vereadores no valor de R\$ 900,00 (julho/2003 alterado para R\$ 1.200,00) cuja finalidade, conforme art

CÓPIA

Q

2º é cobrir gastos com o funcionamento e manutenção do gabinete do Vereador. Entendemos que tal procedimento contraria o disposto no artigo 68 da Lei nº 4320/64, o qual estabelece que “o regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor” e não a agente político (Vereadores). Além da Verba de Gabinete, foram também concedidos ao Presidente da Câmara, adiantamentos com base na Lei Municipal nº 1624/01 (fls 51/54 do anexo) para realização de despesas miúdas e de pronto pagamento.

DA JUSTIFICATIVA VERBA DE GABINETE

Entendo que não deve prosperar o entendimento da digna auditoria pelos motivos que a seguir são relatados:

A Auditoria Técnica do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo entendeu que a concessão de verba de apoio aos gabinetes dos Vereadores e Vereador-Presidente da Câmara Municipal, instituída pela Lei nº 1.656/01 e alterada pelas Leis nºs 1.738/01, 1.862/03 e 1912/04 ***“não poderia ser encarada como adiantamento, pois isso viria a contrariar o disposto no art. 68 da Lei 4.320/64, segundo o qual o regime de adiantamento consiste na entrega de numerário a servidores e não a agentes políticos”***

Com efeito, a Lei nº 4.320/64 que direciona a confecção do orçamento e que fora recepcionada na sua generalidade pela Constituição Federal de 1988, dispõe, já em seu art 1º, que trata ela de estatuir *normas gerais de direito financeiro visando a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*, sendo certo que a remissão ao art. 5º Constitucional refere-se à Constituição de 1946.

O art 68 da lei mencionada, inserido no Capítulo ‘DA DESPESA’, por sua vez, dispõe:

“O regime de adiantamento é aplicável aos casos e despesas expressamente definidas em lei e consiste na entrega de numerário a *servidor*, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim

de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação”

É certo que o art. 165 § 9º da Carta Maior determina que caberá a lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

Convém observar que enquanto não promulgada a dita lei complementar, a Lei Geral nº 4.320/64 continua em pleno vigor, em conjunto, agora, com a Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que veio emprestar-lhe efetividade.

Entretanto, e ao passo disso, o art. 30 da Constituição Federal estatui:

“ Art. 30 – Compete aos Municípios:

II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Por assim, regulando-se a aplicação da Lei de 1964 pela Constituição Federal, já que por ela abraçada, há que se observar, para conformar harmonia entre a norma infra-constitucional e os ditames constitucionais, todos os princípios hoje regradores da aplicação e interpretação das normas e que somente suspensos pelo advento do golpe militar de 1964, de tão triste memória.

O princípio da **autonomia municipal** está intimamente ligada a questão da instituição da verba de apoio aos gabinetes dos agentes políticos, posto que uma não se concretiza sem a outra.

Deveras, anote-se, *ad argumentandum tantum*, que é forçoso relembrar, historicamente, que já nos idos de 1946, a Constituição Federal fortalecia consideravelmente o regime municipal não só no aspecto político-administrativo como também no econômico-financeiro. Tal ‘modernidade’, no caso brasileiro, consoante os países mais democráticos da época, foi interrompida em sua aplicação pelo famigerado golpe militar em 1964 que dispôs

aos Municípios, particularmente aos agora denominados **agentes políticos**, pelo Ato Institucional nº 2, que **“os Vereadores não perceberão remuneração, seja a que título for”**.

Obviamente já não é assim.

O Município goza, hoje, de autonomia política, normativa, administrativa e financeira, a teor do mandamento do art. 30 da Magna Carta, sendo limitados na edição ou aplicação das normas pelos princípios constitucionais informadores. .

Destarte, em que pese o teor do mencionado **artigo 68 da Lei 4.320**, ao dispor, literalmente, acerca da possibilidade de *adiantamento de numerário a servidor*, **obviamente não quis, negá-la aos agentes políticos**, haja vista que não havia, nos idos de 1964, ano de implementação da lei, mesmo que mitigada sua aplicação pelo regime militar, a diferenciação conceitual que hoje se invoca, a partir da Constituição de 1988 e mais estritamente com a Emenda Constitucional nº 19/98, mesmo porque naquela lei não se encontra nenhuma referência a *agentes políticos* de forma literal, como hoje é comum, não se acreditando que o legislador da época já tivesse o conceito e situações de hoje que contemplam os ditos *agentes* e, simplesmente, quisera “deixa-lo fora”. .

Nada há no ordenamento jurídico que proíba o recebimento de verba de caráter indenizatório por parte dos agentes políticos, sendo discussão já superada na doutrina e jurisprudência.

Resta então, ao que se vê, e tão somente, entendimento interpretativo contrário da Auditoria do Tribunal de Contas de São Paulo quanto ao **regime em que se dá o recebimento das verbas**, qual seja o de *adiantamento* aos agentes políticos, posto que não considerados **servidores** pela citada Lei de 1964.

Assevera o renomado professor mineiro
JOSÉ LUIZ QUADROS DE MAGALHÃES:

“A interpretação legal é responsável pela criação da norma e sua evolução. Toda lei enseja interpretação, e o processo hermenêutico tem, sem dúvida,

relevância superior ao próprio processo de elaboração legislativa, uma vez que será através da interpretação da lei que esta será aplicada e inserida dentro de um contexto fático específico, sendo adequada a toda uma realidade histórica e os valores dela decorrentes.

A simplificação dos processos de aplicação da lei à realidade social, são decorrentes de práticas autoritárias e burocráticas onde a vontade do administrador, e os atos administrativos por ele praticados, têm por vezes maior importância do que a vontade constitucional.

Nesse sentido, cita, ainda, importante passagem de JOSÉ LAMEGO:

“A Hermenêutica rompe o hermetismo do universo dos signos, abrindo o texto e o discurso ao ‘mundo’. Para a Hermenêutica, o interprete não ‘decodifica’ apenas um sistema de signos, mas ‘interpreta’ um texto. Subjacente a esse conjunto de idéias está a rejeição pela Hermenêutica de uma concepção de linguagem com função meramente instrumental – a linguagem como ‘signo’ ou mera ‘forma simbólica’ – considerando-a, ao invés, como uma ‘instituição social’ complexa. As expressões tem sentido apenas no contexto dos distintos jogos de linguagem, que são complexos de discurso e de ação. A aprendizagem de uma linguagem ‘natural’ implica a participação em práticas e a comparticipação de critérios que regem o seu desempenho. A gramática da linguagem só poderá ser elucidada de ‘dentro’, a partir do conhecimento das regras constitutivas do ‘jogo’ e não mediante apelo a ‘metalinguagem’.(LAMEGO, José, Hermenêutica e Jurisprudência. Lisboa.Fragmentos, 1990”

Assim, requer o processo de interpretação de texto que o intérprete conheça todo o sistema constitucional para que a leitura do dispositivo legal, objeto da interpretação, seja efetivada de forma a considerar o sistema constitucional e infra-constitucional em que está inserida. Aliado a isso está sua interpretação diante de uma dada realidade histórica.

Na mesma esteira a sapiência de CELSO RIBEIRO BASTOS *in As Modernas Formas de Interpretação Constitucional*:

“A interpretação é, antes de mais nada, uma atividade criadora. Em toda a interpretação existe portanto uma criação de direito. Trata-se de um processo no qual entra a vontade humana, onde o intérprete procura determinar o conteúdo exato de palavras e imputar um significado à norma. Nesse sentido, a interpretação é uma escolha entre múltiplas opções, fazendo-se sempre necessárias por mais bem formuladas que sejam as prescrições legais. A atividade interpretativa busca sobretudo reconstruir o conteúdo normativo, explicitando a norma em concreto em face de determinado caso. Pode-se afirmar, ainda, que a interpretação é uma atividade destinada a expor o significado de uma expressão, mas pode ser também o resultado de tal atividade.

O intérprete ao realizar a sua função deve sempre iniciá-la pelos princípios constitucionais, é dizer, deve-se partir do princípio maior que rege a matéria em questão, voltando-se em seguida para o mais genérico, depois o mais específico, até encontrar-se a regra concreta que vai orientar a espécie. A respeito da importância dos princípios constitucionais na atividade interpretadora, escreve Luis Roberto Barroso:

“...Ao intérprete constitucional caberá visualizá-los em cada caso e seguir-lhes as prescrições. A generalidade, abstração e capacidade de expansão dos princípios permite ao intérprete, muitas vezes, superar o legalismo estrito e buscar no próprio sistema a solução mais justa, superadora do *summum jus, summa injuria*. Mas são esses mesmos princípios que funcionam como limites interpretativos máximos, neutralizando o subjetivismo voluntarista dos sentimentos pessoais e das conveniências políticas, reduzindo a discricionariedade do aplicador da norma e impondo-lhe o dever de motivar seu convencimento” (Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. Saraiva, 1996, p. 150).

Ao art. 68 da multicitada Lei 4.320/64, comenta J. TEIXEIRA MACHADO JR e HERALDO DA COSTA REIS

“ a lei especificará os casos em que é aplicável o adiantamento, isto é, o tipo de despesa que pode ser paga por este meio ; a administração determinará quem pode receber adiantamento e quando ; o limite

máximo do adiantamento e o prazo para prestação de contas”

E arrematam:

“Nada impedirá que os Estados e Municípios, através de lei própria, estabeleçam normas, de acordo com as respectivas peculiaridades” (A Lei 4.320 Comentada, 30ª Ed. IBAM).

Nesse diapasão, os sobrelevados ensinamentos de JOSÉ AFONSO DA SILVA acerca da atualização da interpretação das normas:

“...a lei não pode ficar numa esfera puramente normativa, não pode ser apenas lei de arbitragem, pois precisa influir na realidade social. E se a Constituição se abre para as transformações políticas, econômicas e sociais que a sociedade brasileira requer, a lei se elevará de importância, na medida em que, sendo fundamental expressão do direito positivo, caracteriza-se como desdobramento necessário do conteúdo da Constituição e aí exerce função transformadora da sociedade, impondo mudanças sociais e democráticas, ainda que possa continuar a desempenhar uma função conservadora, garantindo a sobrevivência de valores socialmente aceitos” (Curso de Direito Constitucional Positivo, Ed. Malheiros, 19ª ed. p.125/126).

Ainda, em abono à questão, obtempera o respeitado mestre JOSÉ NILO DE CASTRO:

“Se houver lei municipal autorizativa, pode o Presidente da Câmara Municipal dispor de verba de gabinete, de natureza indenizatória. A lei, instituidora, é que deverá dispor sobre mecanismos de controle e prestação e de contas, observando-se as normas financeiras da lei nº 4.3420/64. Sua extensão aos demais gabinetes é também possível, na forma da lei municipal” (Direito Público Nota Dez – Consulta – IP nº 3 – 1999, Caderno de Direito Municipal, p.112)

Por tudo, as leis de instituição das referidas verbas **pele regime de adiantamento** não ferem, ao contrário, vêm prestigiar a Lei nº 4.320/64. Ademais porque, além de dar-lhe interpretação conforme a Constituição, **consentânea com a concretude dos fatos de há muito estabelecidos pelas Casas**