JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72.002.525.05-02

Administrativo – informações solicitadas pela Promotoria de Justiça da Cidadania da Capital – obrigatoriedade de apresentação de declaração de bens e rendas – ocupantes de cargo em comissão – fiscalização pelo Tribunal de Contas para fins de registro – Lei Federal nº 8730/93 – Instrução Normativa nº 01/94

Relatório

Senhor Presidente

No ofício inaugural, o 2º Promotor de Justiça da Cidadania encaminha cópia da manifestação que exarou no protocolado PJC-CAP nº 120/05, a fim de solicitar a regulamentação da Lei Federal nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, no âmbito de atuação deste Tribunal de Contas do Município, solicitando, ainda, informações sobre as providências adotadas por esta Corte, no prazo de trinta dias.

Em sua autorizada manifestação, o ilustre promotor, com apoio em decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, assenta que "A lei federal nº 8.730/93 não revogou a lei anterior nº 8.429/92, apenas acrescentando-lhe expressamente outros servidores ou autoridades que deveriam apresentar declaração de rendimentos". E prossegue: "Entendeu o legislador (da Lei 8.730/93) que o controle (do patrimônio privado) de determinados agentes públicos deve ser feito pelos Tribunais de Contas do País", concluindo que "A ausência desse controle determinado pela Lei nº 8.730/93 fragiliza as instituições democráticas, bem como contraria uma das missões atribuída ao Tribunal de Contas do Município". Finalmente, sustenta que "A adequação da Lei 8.730/93 à realidade municipal é de simples correspondência das autoridades e servidores públicos indicados no art. 1º da lei", elaborando um quadro onde aponta como autoridades públicas municipais o Prefeito Municipal, o Vice-Prefeito Municipal, os Secretários do Município e os Membros da Câmara Municipal, acrescentando que "A alegada regulamentação pode ser realizada pelo próprio Tribunal de Contas do Município."

Com o devido respeito à autoridade desses argumentos, não nos parece que a Lei 8.429/92 tenha excluído qualquer agente público da obrigação de apresentar declaração de rendimentos, demandando acréscimos apenas no tocante à sanção pelo descumprimento da exigência.

Isso decorre da abrangência do conceito de agente público expresso no art. 2º da referida lei e da discussão na doutrina cingir-se à inaplicabilidade das sanções de "perda da função pública" e "suspensão dos direitos políticos" ao Presidente da República, por ter sua cassação disciplinada na própria Constituição Federal e aos demais titulares de mandato eletivo, que não se confundem com titulares de simples cargos.

Nunca se discutiu sobre a aplicabilidade aos agentes públicos, políticos ou não, da norma relativa à apresentação da declaração de bens e rendimentos.

Ocorre que na sanção estabelecida ao descumprimento da obrigação instituída, a Lei 8.429/92 reportou-se apenas ao titular de cargo efetivo, único que pode sofrer a "pena de demissão a bem do serviço público" como está posto no § 2º, do seu artigo 13.

E, nesse ponto, a Lei 8.730/93 veio complementar as disposições da lei anterior, ao estabelecer a nulidade da posse, e nos casos supervenientes, o crime de responsabilidade das autoridades previstas em lei especial, ou, ainda, a infração político-administrativa, crime funcional ou falta grave disciplinar, passível de perda de mandato, demissão do cargo, exoneração de emprego ou destituição da função, além da inabilitação, até cinco anos, para o exercício de novo mandato e de qualquer cargo, emprego ou função pública, **observada a legislação específica** (art. 3º).

Dessa disposição decorreu o acertado entendimento doutrinário sobre a necessidade de lei municipal para definir a infração político-administrativa de Prefeito e Veradores.

Com relação ao segundo tópico da manifestação do senhor Promotor oficiante, este Tribunal já não aceitou a tese de que a Lei Federal 8.730/93 tivesse inaugurado o controle dos Tribunais de Contas sobre o patrimônio privado dos agentes públicos, ou que esse controle deveria atingir apenas alguns deles.

Tanto é assim que este Tribunal já exercia esse controle, primeiramente com base na Lei Orgânica do Município de São Paulo e, posteriormente também com fundamento na Lei Federal nº 8.429/92, muito antes da edição da Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, travando verdadeiros embates com a Administração Pública Municipal para obter os dados necessários, conforme se comprova com a Resolução nº 02/93, de 26 de maio de 1993, a Resolução nº 04/93, de 18 de agosto de 1993 e demais elementos extraídos do proc. TC nº 72.009.734.92-46, onde há, inclusive a assertiva de que qualquer anomalia detectada seria comunicada ao Ministério Público (docs. anexos).

Esses precedentes, de resto, tornam evidente que este Tribunal jamais disse, nem poderia dizer, ou fazer supor, que não efetuava o controle do patrimônio privado de agentes públicos, como interpretado.

De outro lado, esses precedentes e as normas expressas da Lei Orgânica do Município de São Paulo afastam a suposição de que o registro próprio, no Tribunal de Contas, das declarações de bens de autoridades públicas, seria o único meio idôneo para o exercício dessa atribuição.

Como antes já se apontou, em resposta ao protocolado 120/05, a Lei Orgânica do Município de São Paulo (promulgada em 4 de abril de 1990) exige a declaração de bens, na posse e ao término do mandato, **devidamente publicada no Diário Oficial do Município**, do Prefeito, do Vice Prefeito (art. 58, § 2º) e Vereadores (art. 15, § 1º), principais agentes do governo municipal. Além deles, estabelece a obrigatoriedade da **declaração pública** de bens, no ato da posse e do desligamento, de todo dirigente da administração direta e indireta (art. 83, V), o que abrange os Secretários Municipais, os Superintendentes de autarquias, os Presidentes das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, além dos

Subprefeitos, que detém competências sobre variadas matérias em determinadas áreas territoriais do Município e titularizam, atualmente, 31 Subprefeituras (arts. 56 e 75, II). Finalmente, também os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município são obrigados a apresentar declaração de bens, no ato da posse e no término do exercício do cargo (art. 50, § 3º).

Se efetuarmos uma comparação com a Constituição Federal, veremos que **não** há uma única disposição exigindo declaração de bens para a posse e para o término do mandato ou do vínculo funcional de Deputados e Senadores (arts. 53 a 56), Ministros do Tribunal de Contas da União (art. 73), Presidente e Vice-Presidente da República (art. 78), Ministros de Estado (art. 87), Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 101), do Superior Tribunal de Justiça (art. 104), do Tribunal Superior do Trabalho (art. 111), do Superior Tribunal Militar (art. 123), juízes do Tribunal Superior Eleitoral (art. 118) e da Justiça Federal (art. 107) e membros do Ministério Público (art. 128).

São leis de estruturação política diferentes, que retratam realidades diferentes, sem se olvidar que, no tema da exigência de declaração de bens para as autoridades públicas, a Lei Orgânica do Município de São Paulo precedeu as Leis Federais nº 8.429/92 e 8.730/93 e foi além do disposto na Constituição Federal.

Ademais, a análise das normas da Lei Orgânica do Município de São Paulo demonstra que não há correspondência exata das autoridades públicas federais e municipais, e não só pelo fato, corretamente observado no quadro elaborado na manifestação noticiada, de se considerar prejudicada, na esfera municipal, a alusão a membros da Magistratura Federal e ao Ministério Público da União.

Em efeito, a se adotar o quadro elaborado pelo promotor oficiante, ficariam subtraídos da incidência das exigências legais os Subprefeitos (figura para a qual não há correspondência na esfera federal), os Superintendentes de autarquias, os Presidentes das empresas públicas, de sociedades de economia mista e de fundações e os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município, todos expressamente obrigados à declaração pública de bens, no ato da posse e no do desligamento, pela Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Há de se ver, ainda, que a Lei Federal 8.730/93, ao determinar ao Tribunal de Contas da União a elaboração de registro próprio de declaração de bens de autoridades públicas, estabelece uma obrigação **precedente** ao **declarante**, qual seja, a de remeter, incontinenti, cópia da declaração ao Tribunal (§ 2º do artigo 1º).

Em obediência ao princípio constitucional de que ninguém é obrigado a fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, II) e admitida a especificidade do Município de São Paulo no tocante às autoridades públicas locais, nenhuma outra atitude poderia ser tomada senão aguardar que lei local estabelecesse a obrigação de remessa **incontinenti** de cópia da declaração de bens ao Tribunal de Contas, às autoridades públicas que definisse.

Não é outro o sentido da própria Lei Federal nº 8.730/93. Note-se que seu art. 7º **não** estabelece que as normas da lei **estendem**-se ou se **aplicam**, mas sim que serão **adotadas no que couber** por Estados, Distrito Federal e Municípios, numa demonstração clara de que a lei local **adotará** a federal, quando for o caso, respeitadas tanto as normas de cunho geral, como as especificidades locais. Ou é assim, ou não se admitiria a legislação concorrente dos entes locais, como defende a doutrina.

E se o Município pode legislar concorrentemente com a União na matéria, para regular suas especificidades, uma delas, certamente, é a indicação de quais titulares de cargos podem ser considerados autoridades públicas municipais.

Finalmente, este Tribunal já regulamentou a Lei Federal nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, tendo-o feito, entretanto, nos estritos limites de sua competência, como se vê na Instrução Normativa nº 01/94, antes enviada com os documentos legislativos relativos à matéria ao Secretário-Executivo da Promotoria de Justiça da Cidadania, que tomamos a liberdade de propor seja reenviada ao oficiante, grifando os textos que contém referência expressa às normas da aludida lei federal (doc. anexo).

À consideração de Vossa Excelência.

São Paulo, 26 de abril de 2.005

JOÃO ALBERTO GUEDES
Secretário Geral

SG
Sr. Secretário Geral

De acordo com a manifestação de V.Sa., providencie-se a expedição de Ofício ao Ministério Público, transmitindo tais informações e reenviando cópia da Instrução Normativa nº 01/94.

São Paulo, 20 de maio de 2005.

ANTONIO CARLOS CARUSO
Presidente