



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 317/2019 – SFCONST/PGR

Sistema Único n.º 162.346/2019

**Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 16-§7.º DA LEI MUNICIPAL 289/1981 (LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (TCM-RJ) E ARTIGOS 21 E 24 DO REGIMENTO INTERNO DO TCM-RJ — Os princípios constitucionais que pautam as limitações da LOMAN relativas à elegibilidade para cargos de direção irradiam efeitos para todas as posições de juiz e atingem os tribunais de contas, por força do art. 75-*caput* (parte final) c/c art. 96 e art. 73-§3.º da Constituição.

— Instituição de gratificação por norma regimental afronta reserva constitucional de lei para matéria relativa à remuneração de agentes públicos em geral (CF, arts. 37-X). Equiparação das posições dos membros dos tribunais de contas com as dos juízes (CF, art. 73-§3.º) exige que gratificação pelo exercício de função de direção tribunal de contas tenha paralelo em lei concessiva de idêntica vantagem para desembargadores.

A **Procuradora-Geral da República**, com fundamento no art. 102-§1.º da Constituição, no art. 6.º-III da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 e nos arts. 2.º-I e 5.º-§§1.º a 3.º da Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999, vem propor

***Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental,***  
***com pedido de medida cautelar***

em face dos arts. 21 e 24 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – (TCM-RJ) e do art. 16-§7.º da Lei 289, de 25 de novembro de 1981 (Lei Orgânica do TCM-RJ), que dispõem, respectivamente, sobre critérios de eleição e prazo de duração do mandato dos cargos de Presidente e Vice-Presidente do TCM-RJ, e sobre gratificação pelo exercício das funções dos órgãos de direção superior do TCM-RJ (Presidente, Vice-Presidente e Corregedor-Geral).

Esta petição inicial se acompanha da cópia do ato impugnado e do Procedimento Administrativo 1.00.000.006852/2019-73 (art. 3.º e parágrafo único da Lei 9.882/1999).

## OBJETO DA AÇÃO

Este é o teor das normas questionadas nesta ação:

### LEI ORGÂNICA DO TCM-RJ (LEI MUNICIPAL 289/1981)

Art. 16. O Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos por seus pares, em escrutínio secreto, na forma e pelo prazo previsto no Regimento Interno do Tribunal. [...]

§7.º O Presidente fará jus à gratificação de função de 15% (quinze por cento) e o Vice-Presidente, 10% (dez por cento), calculados sobre o vencimento-base.

### REGIMENTO INTERNO DO TCM-RJ

Art. 21 - O Presidente, o Vice-Presidente e o Corregedor serão eleitos por seus pares em escrutínio secreto, na primeira sessão ordinária do mês de dezembro, para mandato de dois anos, **facultada a reeleição**. [...] (**Deliberação 183/2011**)

Art. 21 - O Presidente, o Vice-Presidente e o Corregedor serão eleitos por seus pares em escrutínio secreto, na primeira sessão ordinária do mês de dezembro, para mandato de dois anos, **facultada uma reeleição**. [...] (**Deliberação 266/2019**)

Art. 24 - O Presidente faz jus à gratificação de função de quinze por cento e o Vice-Presidente e o Corregedor, à de dez por cento, de caráter indenizatório, calculado sobre os subsídios (**Deliberações 183/2011 e 266/2019**).

As normas questionadas, como adiante se demonstrará, afrontam os preceitos fundamentais contidos nos arts. 1.º-*caput* (princípio republicano), 37-*caput* (princípios da moralidade e impessoalidade administrativa), 37-X (reserva de lei para dispor sobre estímulos de servidores públicos), 37-IX (teto remuneratório do funcionalismo público) e 73-*caput* e §3.º c/c art. 96 (equiparação entre Tribunais de Contas com integrantes do Poder Judiciário) e 75-*caput* (simetria do modelo de organização do Tribunal de Contas da União aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios).

### BREVE HISTÓRICO DAS NORMAS IMPUGNADAS

A Lei municipal 289, de 25 de novembro de 1981 (Lei Orgânica do TCM-RJ), em seu art. 16, remete ao regimento interno da Corte de Contas dispor sobre a forma de eleição para Presidente e Vice-Presidente e sobre a duração dos mandatos para esses cargos. Remeteu a disposição ao regimento interno por se tratar de auto-organização do TCM-RJ e, portanto, matéria inserida no poder normativo dos Tribunais, conferido pelo art. 96-I da CF, aplicável aos Tribunais de Contas por força do art. 73-§3.º da Constituição.

O TCM-RJ, no exercício do seu poder de auto-organização, definiu em regimento interno (Deliberação 183, de 12.9.2011) que o Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos: (i) por seus pares; (ii) em escrutínio secreto; (iii) na primeira sessão ordinária do mês de dezembro; (iv) para mandato de dois anos e (v) facultou a reeleição. A expressão “*facultada a reeleição*” foi objeto de questionamento em âmbito interno, no sentido de que deveria ser interpretada restritivamente para não permitir reeleições sucessivas. O Plenário do TCM-RJ, todavia, rejeitou a questão de ordem por entender que “*o art. 21 do Regimento Interno da Corte de Contas não impede a reeleição de membros para os cargos de direção da Casa*” (Errata - Ata da 80.<sup>a</sup> Sessão Ordinária do Plenário, publicada no DO/RJ de 7.12.2018).

Em deliberação aprovada em 28 de maio de 2019 (Deliberação 266/2019), publicada no Diário de Justiça de 30.5.2019 (republicada em 5.6.2019), alterou-se a redação do art. 21 do Regimento Interno do TCM-RJ para facultar **uma reeleição** nos cargos de direção da Corte de Contas municipal. Todavia, como adiante se demonstrará, o desrespeito sistemático à Constituição Federal persiste mesmo após a alteração legislativa que resultou no novo Regimento Interno do TCM-RJ, notadamente porque a proibição de mais de uma reeleição para o mesmo cargo não impede que o Conselheiro ocupe outra função de direção do órgão e porque os efeitos da proibição de mais de uma reeleição impedirá a permanência na mesma função somente daqui a dois mandatos consecutivos.

Já o art. 16-§7.º da Lei Orgânica do TCM-RJ e o art. 24 do Regimento Interno do TCM-RJ conferem gratificação de 15% do valor do subsídio para o exercício da Presidência e de 10% para os cargos de Vice-Presidente e Corregedor, atribuindo às vantagens caráter indenizatório. O art. 47 da Lei municipal 183/1980, revogado pela Lei 289/1981, igualmente previa a gratificação pelo exercício da Presidência de 15% do vencimento-base, sem, todavia, atribuir a esta natureza indenizatória.

As normas indicadas permitiram que o atual Presidente do TCM-RJ, mediante reeleições sucessivas, ocupasse a Chefia do Órgão por mais de 18 anos ininterruptos (9 mandatos consecutivos, com possibilidade de assumir décimo), com acréscimo remuneratório indevido ou, ainda que devido, não submetido ao teto.<sup>1</sup> As normas municipais, **como exemplificado na situação de perpetuação de Conselheiros nos cargos da alta direção do órgão**, causam grave lesão a preceitos fundamentais da Constituição, que deve ser sanada pelo Supremo Tribunal Federal pela via da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

---

1 <[https://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Noticia\\_Detalhe.aspx?noticia=2840&detalhada=3&downloads=0](https://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=2840&detalhada=3&downloads=0)>

## CABIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO

### 1. Preceito fundamental e relevância constitucional da controvérsia

Ao julgar questão de ordem na ADPF 1/RJ, asseverou o relator, Ministro Néri da Silveira, competir “ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental”. Observa Luiz Guilherme Marinoni, no entanto, que “*não há na doutrina e na jurisprudência do STF inequívoca definição do que seja preceito fundamental. Tem-se como certo, apenas, que nem toda norma constitucional corresponde a preceito fundamental e que determinadas normas, em vista do seu conteúdo — que consagram os princípios fundamentais (arts. 1º a 4º) e direitos fundamentais (arts. 5º e ss), bem como as que abrigam cláusulas pétreas (art. 60, § 4º) e contemplam os princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII) — merecem proteção sob o rótulo de preceitos fundamentais*”.<sup>2</sup>

A respeito, observa Gilmar Mendes que “*a lesão a preceito fundamental não se configura apenas quando verificada possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio*”. Esclarece, a propósito, que “*tendo em vista as interconexões e interdependências dos princípios e regras, talvez não seja recomendável proceder-se a uma distinção entre essas duas categorias, fixando-se um conceito extensivo de preceito fundamental, abrangente das normas básicas contidas no texto constitucional*”.<sup>3</sup>

A observância da temporariedade e alternância dos mandatos como elemento constitutivo do postulado republicano (CF, art. 1.º-caput) e concretizador dos princípios da moralidade e impessoalidade administrativa (CF, art. 37-caput); a reserva de lei em matéria de estipêndio do funcionalismo público (CF, art. 37-X) e a necessária submissão de vantagem remuneratória ao teto constitucional (CF, art. 37-XI); a equiparação constitucional, em certos aspectos, dos tribunais de contas aos tribunais judiciais (CF, art. 73-caput c/c art. 96, art. 73-§3.º e 75-caput), traduzem preceitos, princípios e regras revestidos de essencialidade para a manutenção da ordem constitucional e, portanto, qualificam-se como autênticos preceitos fundamentais.

A controvérsia reveste-se de inegável relevância constitucional. A discussão envolve os limites do poder de auto-organização dos Tribunais de Contas em face de disposição regi-

2 SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 1.212.

3 MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: comentários à Lei 9.882, de 3.12.1999*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 151-152.

mental que permite sucessivas reeleições para cargos de direção e conseqüente perpetuação no comando do TCM-RJ, e da Lei Orgânica e do Regimento Interno do do TCM-RJ, que conferem, inclusive por norma interna, gratificação pelo exercício das funções de direção sem paralelo em lei concessiva da mesma vantagem a membros do Judiciário local e sem submissão aos limites constitucionais remuneratórios dos agentes públicos do Estado.

## 2. Atendimento do requisito de procedibilidade da subsidiariedade

O art. 4.º-§1.º da Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999, impõe, para conhecimento da ADPF, a inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesividade ao preceito fundamental (princípio da subsidiariedade). A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em função desse pressuposto negativo de admissibilidade (ADPF 17-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 14.2.03), não tem conhecido de arguições de descumprimento que tenham por objeto lei ou ato normativo municipal sujeito a controle de constitucionalidade estadual (ADPF 100/TO, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 18.12.2008; ADPF 481/PE, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 8.6.2018).

Esse entendimento tem sido aplicado mesmo quando o parâmetro de confrontação for norma da Constituição Federal, de reprodução obrigatória pelas ordens jurídicas parciais, pois, segundo teses fixadas em repercussão geral (RE 650.898-RS, red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, DJe 24.8.2017) e em controle concentrado de constitucionalidade (ADI 5.646/SE, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 8.5.2019), “*Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados*”.

Sabe-se que, nos termos do art. 75-*caput* da Constituição Federal, os Estados que criarem Tribunais de Contas são obrigados a adotar o modelo federal de organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União, porquanto “*a norma consubstanciada no art. 75 do texto constitucional torna, necessariamente, extensível aos Estados-membros as regras nele fixadas*”. O modelo federal de organização do TCU é, portanto, de reprodução obrigatória pelas Constituições dos Estados (ADI 3.715/TO, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 25.8.2006; ADI 4.416-MC/PA, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 28.10.2010, entre outros julgados).

Ocorre que, em conformidade com o art. 31-§4.º da CF, os Municípios não podem criar Tribunais de Contas, ressalvados, é claro, os instituídos antes da Constituição de 1988. É o caso do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, criado pela Lei municipal 183/1980.

O TCM-RJ, embora obrigatoriamente sujeito ao modelo federal de organização do TCU, **é órgão municipal e não estadual** (ADIs 445/DF, Rel. Min. Neri da Silveira, DJ 25.3.1994 e 687/PA, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 10.2.2006, entre outros julgados).

O controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais se faz, perante Tribunal de Justiça (CF, art. 125-§2.º), em face de normas da Constituição do Estado, sejam elas tipicamente estaduais ou de reprodução obrigatória da Constituição Federal.

O TCM-RJ tem previsão na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (arts. 91 a 94). O fato de o art. 124-§3.º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, na seção destinada a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, determinar que se aplica ao TCM-RJ, no que couber, as normas relativas à Corte de Contas estadual, **não atrai para o TJRJ a competência para processar e julgar ação direta cujo parâmetro de controle seja o modelo federal de organização do TCU**. É que o TCM-RJ não foi instituído pelo Estado do Rio de Janeiro com base no art. 31-§1.º da CF, mas pelo Município do Rio de Janeiro, em 1980, e foi, em virtude da superveniência da proibição do art. 31-§4.º da CF, mantido pela Carta de 1988, assim como o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (instituído pela Lei 7.123/1968).

Os Estados membros são obrigados a aplicar o modelo de organização do TCU aos Tribunais de Contas municipais que criarem (CF, art. 31-§1.º). Os Municípios, igualmente, são obrigados a transplantar para suas Leis Orgânicas a conformação constitucional de organização do TCU para as Cortes de Contas por eles instituídas. No entanto, **não há que se reputar como parâmetro de controle de ação direta estadual norma da Constituição do Estado que diga respeito ao TCM-RJ**. É dizer, ação direta de inconstitucionalidade estadual fundada em desrespeito ao art. 75-*caput* da CF restringe-se aos Tribunais de Contas estaduais e aos municipais criados pelos Estados, nos termos do art. 31-§1.º da Constituição Federal. A imposição de simetria do art. 75-*caput* da CF, no caso do TCM-RJ, se faz perante o Lei Orgânica do Município e não em face da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ainda que se cuide de norma de reprodução obrigatória pelas ordens jurídicas parciais.

Quanto ao art. 16-§7.º da Lei municipal 289/1981, reproduzido no art. 24 do Regimento Interno do TCM-RJ, é patente o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Segundo Gilmar Mendes, *“toda vez que se configurar controvérsia relevante sobre a legitimidade do direito federal, estadual ou municipal, anteriores à Constituição em face*

*de preceito fundamental da Constituição, poderá qualquer dos legitimados para a proposição da ação direta de inconstitucionalidade propor arguição de descumprimento”.*<sup>4</sup>

Não cabendo ação direta de inconstitucionalidade estadual contra as normas questionadas e inexistindo outro meio capaz de neutralizar a lesão aos preceitos fundamentais indicados nesta petição inicial, mostra-se atendido o requisito de procedibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental previsto no art. 4.º-§1.º da Lei 9.882/1999.

### **3. Ofensa direta aos preceitos fundamentais da Constituição**

A Constituição de 1988, em função da relevância da atribuição de controle externo, estendeu aos Tribunais de Contas o conjunto de poderes e atribuições conferidos ao Poder Judiciário pelo art. 96 da CF (art. 73-*caput*) e estabeleceu verdadeira cláusula de equiparação, no que tange a garantias, prerrogativas, impedimentos e vencimentos, entre seus integrantes e os membros daquele Poder (CF, art. 73-§3.º).

Outorgou às Cortes de Contas, nos mesmos moldes do Judiciário, poder normativo para disciplinar, mediante regimento interno, sobre assuntos atinentes à estruturação, organização e funcionamento de seus órgãos, como expressão de seu autogoverno. Se em relação aos Tribunais do Judiciário o STF afirma que “*o espaço normativo dos regimentos internos dos tribunais é expressão da garantia constitucional de sua autonomia orgânico-administrativa (art. 96, I, a, CF), compreensiva da 'independência na estruturação e funcionamento de seus órgãos'*” (MS 28.447, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 22.11.2011 – RTJ 224/330), tal entendimento deve, de maneira inequívoca, ser estendido aos Tribunais de Contas.

Nesses termos, as normas regimentais pertinentes ao processo de escolha dos cargos da alta direção do TCM-RJ possuem conteúdo normativo primário. É o que explica Rosana Laura de Castro Farias Ramires em rico estudo sobre o poder nomogenético dos Tribunais de Contas:

Do disposto no artigo 73 em conjunto com o disposto no art. 96, ambos da Constituição Federal, extrai-se que os Tribunais de Contas possuem iniciativa legiferante em matéria de organização do controle externo (artigo 96, I, *d*, e art. 96, II, da CF/88), e poder normativo regimental, o qual, segundo pacífica distinção doutrinária e jurisprudencial, possui natureza e *status* de norma primária, lei em sentido material, quanto à regulamentação da estruturação e funcionamento de seus órgãos, no exercício de sua autonomia orgânico-administrativa (art. 96, I, a, CF/1988) e possui natureza secundária (ato normativo

---

4 MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*: comentários à Lei 9.882, de 3.12.1999. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 124.

de caráter não legislativo), portanto, infralegal, quanto a regulamentação de regras de natureza processual (CF, art. 22, I), bem como às garantias processuais das partes. [...].<sup>5</sup>

O art. 21 do Regimento Interno do TCM-RJ, editado nos limites do poder normativo regimental da Corte de Contas, não é mera regulamentação do art. 16-*caput* da Lei municipal 289/1981, motivo pelo qual **não se aplica ao caso** a jurisprudência do STF segundo a qual “*a ADPF é, via de regra, meio inidôneo para processar questões controvertidas derivadas de normas secundárias e de caráter tipicamente regulamentar* (ADPF 210-AgR/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 21.6.2013; ADPF 93-AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 7.8.2009).

#### 4. Subsistência da inconstitucionalidade do art. 21 do Regimento Interno

O art. 21 do Regimento Interno do TCM-RJ, aprovado pela Deliberação 183/2011, ao estabelecer ser “*facultada a recondução*”, permitia sucessivas reeleições nos cargos de direção da Corte de Contas. No entanto, em 28 de maio de 2019 foi aprovado o Novo Regimento Interno do TCM-RJ (Deliberação 266/2019), o qual dispôs que para funções de direção seria “*facultada uma recondução*” (art. 21). Ocorre que a possibilidade de sucessivas reeleições para funções de direção do TCM-RJ, prevista na norma anterior, projeta efeitos para o futuro. Isso porque, a possibilidade de apenas **uma reeleição** se aplicará somente nas eleições seguintes — já que a norma não possui efeitos retroativos —, de modo que a situação de perpetuação na direção do TCM-RJ permanecerá até o segundo mandato/biênio após a entrada em vigor da norma. Dessa forma, caso os atuais ocupantes dos cargos de direção do TCM-RJ sejam reeleitos para o próximo mandato (biênio 2021-2022), poderão, ainda, ser reeleitos para o mandato seguinte (biênio 2023/2024), sem que incida a proibição regimental.

Por outro lado, a alteração da norma do art. 21 do Regimento Interno do TCM-RJ, ao impedir mais de uma reeleição para o mesmo cargo, nada dispôs a respeito da impossibilidade de exercício de cargo de direção por quem já houvesse desempenhado quaisquer das funções de comando do órgão por quatro anos. Assim, o mesmo conselheiro poderá ocupar cargo na mesa diretora do TCM-RJ por tempo ilimitado.

O fato de o Novo Regimento Interno do TCM-RJ estabelecer que fica facultada uma reeleição, portanto, **não afasta a situação de perpetuação nos cargos da direção do TCM-RJ e reforça a necessidade de ajuizamento desta arguição de descumprimento de preceito**

<sup>5</sup> RAMIRES, Rosana Laura de Castro Farias. *O poder nomogenético dos Tribunais de Contas*. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 18, n. 209, jul. 2018 – **sem destaques no original**.



**fundamental** como forma de neutralizar, o mais rápido possível, a lesão aos preceitos fundamentais, sob pena de permanecer e de se renovar o quadro de desrespeito sistemático aos limites e à necessidade de autocontenção dos Tribunais de Contas à Constituição Federal.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal já afirmou que a “*revogação da lei ou ato normativo não impede o exame da matéria em sede de ADPF*”, tendo em vista o interesse jurídico na solução quanto a legitimidade de sua aplicação ao passado (ADPF 33/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 27.10.2005). Ao apreciar agravo regimental na ADPF 84/DF, o STF decidiu pelo cabimento dessa ação constitucional para questionar os efeitos de Medida Provisória rejeitada pelo Congresso Nacional na forma do art. 62-§11 da CF, tendo em vista a permanência da aplicabilidade da norma às relações jurídicas decorrentes dos atos praticados durante a sua vigência (ADPF 84-AgR/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 27.10.2006).

A doutrina, igualmente, **defende o cabimento de ADPF para afastar lesão a preceitos fundamentais decorrentes da permanência dos efeitos jurídicos de norma revogada**. A propósito, observam Gilmar Mendes e Paulo Gonet que “*se o Tribunal não examinasse a constitucionalidade das leis já revogadas, tornava-se possível que o legislador conseguisse isentar do controle abstrato de constitucionalidade lei de constitucionalidade duvidosa, sem estar obrigado a eliminar suas consequências inconstitucionais. É que mesmo uma lei revogada configura parâmetro e base legal para os atos de execução praticados durante o período de sua vigência*”. Apontam, nesse sentido, ser a ADPF o instrumento constitucional adequado para discutir controvérsia constitucional relevante acerca dos efeitos jurídicos de normas revogadas que causem lesão a preceito fundamental.<sup>6</sup>

Portanto, subsistindo a situação de lesão aos preceitos fundamentais da Constituição mesmo após a alteração da norma regimental, persiste o interesse de agir consistente na necessidade de afastamento dos efeitos deletérios da perpetuação de Conselheiros nos cargos de direção do TCM-RJ que se protraem no tempo e se projetam até momento futuro ainda distante.

Dessa forma, a arguição de descumprimento de preceito fundamental é o único instrumento constitucional adequado para fazer cessar a lesão aos preceitos fundamentais decorrentes da autorização regimental de permanência ilimitada nos cargos de direção do TCM-RJ, com percepção de gratificação pelo exercício das funções de comando prevista em norma interna e sem paralelo na magistratura judicial.

<sup>6</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1.269.

## AFRONTA AOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS

### 1. Reeleições sucessivas para cargos de direção do TCM-RJ

A Lei municipal 183, de 31 de outubro de 1980, que criou o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, limitava-se a estabelecer que “*o Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos por seus pares, em escrutínio secreto*” (art. 10-*caput*). A Lei municipal 289/1981 (Lei Orgânica do MPC-RJ), em seu art. 16, estabeleceu que “*o Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos por seus pares, em escrutínio secreto, na forma e no prazo previsto no Regimento Interno do Tribunal*”. O TCM-RJ, no exercício da sua autonomia orgânico-administrativa, dispôs no art. 21 do seu Regimento Interno que “*o Presidente, o Vice-Presidente e o Corregedor serão eleitos por seus pares em escrutínio secreto, na primeira sessão ordinária do mês de dezembro, para mandato de dois anos, facultada a reeleição*”.

A interpretação dada pelo próprio TCM-RJ é no sentido de que a expressão “*facultada a reeleição*” autoriza reeleições sucessivas para as funções de direção, tanto que o atual presidente ocupa a cadeira há mais de 18 anos. Assim, nos termos dessa norma regimental, um conselheiro poderia ocupar cargo de direção do TCM-RJ por tempo indeterminado. Essa situação não foi alterada com a edição do Novo Regimento Interno do TCM-RJ, ainda que este tenha permitido apenas **uma reeleição**. Primeiro, porque a nova previsão impede apenas uma segunda reeleição para o mesmo cargo de direção e, dessa forma, não proíbe que o conselheiro, após quatro anos, permaneça em outras funções de comando. Segundo, porque a possibilidade de perpetuação na mesma função de direção poderá se estender até o ano de 2024, haja vista a limitação de uma reeleição ser aplicada a partir do próximo escrutínio.

Todavia, a possibilidade de perpetuação nos órgãos da direção superior da Corte de Contas, além de não respaldada pelo autogoverno,<sup>7</sup> rompe com a paridade instituída pelo art. 73-*caput* e §3.º da Constituição Federal.

A Constituição, o dispor que os Ministros do TCU terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 73-§3.º) e ao definir que tais normas se aplicam também aos tribunais de contas dos Estados

---

<sup>7</sup> “*A autonomia do Poder Judiciário, que confere aos Tribunais a prerrogativa institucional do autogoverno, não lhes permite veicular, livremente, em sede regimental, a disciplina normativa referente à eleição e à estipulação dos requisitos de elegibilidade para os cargos de sua administração superior* (ADI 1.152/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 3.2.1995).

e Municípios (art. 75-*caput*), equiparou, em função da relevância da função de controle externo, as posições de ministros e conselheiros dos tribunais de contas às de juiz.

Em decorrência dessa cláusula de equiparação, os Tribunais de Contas das unidades da Federação não podem definir arranjos institucionais que desconsiderem o tratamento constitucional dos juízes, na medida em que seja aplicável àqueles órgãos. Para a magistratura judicial, o art. 102 da LOMAN define, de forma principiológica, que a direção dos tribunais é encargo temporário, incompatível com o regime de reeleição e deve ser assumido de forma alternada, a fim de garantir ocupação por todos os seus integrantes na direção do órgão.

Este é o teor do art. 102 da LOMAN:

Art. 102. Os Tribunais, pela maioria dos seus membros efetivos, por votação secreta, elegerão dentre seus Juízes mais antigos, em número correspondente ao dos cargos de direção, os titulares destes, com mandato por dois anos, proibida a reeleição. Quem tiver exercido quaisquer cargos de direção por quatro anos, ou o de Presidente, não figurará mais entre os elegíveis, até que se esgotem todos os nomes, na ordem de antiguidade. É obrigatória a aceitação do cargo, salvo recusa manifestada e aceita antes da eleição.

A carga principiológica do art. 102 da LOMAN, de **alternância e temporariedade** em cargos de direção de tribunais judiciários, pauta-se nos princípios republicano, da moralidade e da impessoalidade. A regra tem por objetivo primordial afastar a perpetuação no comando desses órgãos e, com isso, atender aos valores constitucionais de ordem ética que informam as atividades dos tribunais. A razão de ser do art. 102 da LOMAN foi assim declinada pelo Min. Rafael Mayer, por ocasião do julgamento da Representação 1.143/DF:

Implantaram-se no plano de norma legal cogente os princípios éticos que induziram os Tribunais à espontânea observância do critério de rodízio nos cargos diretivos, pela eleição dos mais antigos, para com isso anteder à igualdade de acesso, ao enriquecimento de experiência dos juízes, à renovação dos comandos, em obséquio às aptidões não privilegiáveis, e notadamente ao evitamento da nefasta disputa de influências ou da formação de grupos hostis que, acaso existentes, denigrem o prestígio da Justiça e desservem à dignidade e serenidade do seu desempenho (Rp. 1.143/DF, Rel. Min. Rafael Mayer, DJ 6.5.1983 – RTJ 105-3/909).

Ao discorrer sobre o art. 102 da LOMAN, julgado do Tribunal Superior Eleitoral consignou que a perpetuação nos cargos de direção dos tribunais “*abalaria o salutar propósito contido no artigo, de renovar personagens na condução de suas administrações, como também de evitar formação de grupos, que desaguardariam, inevitavelmente, em lutas fratricidas, desassossegando as Cortes, que tanto necessitam, mas que qualquer outra congregação, de ambiente harmonioso, para que o espírito de seus integrantes não se inquiete com disputas permanen-*

*tes, para poderem serenamente cuidar daquilo a que se destinam, que é o tão pesado encargo de decidir”* (TSE, Rp 982-AgR/Salvador-BA, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, DJ 5.10.2006).

Daí afirmar o Min. Luiz Fux, em relação ao art. 102 da LOMAN, que “*a LC n.º 35/79 optou por afastar dos Tribunais a atividade política e, com isso, restringiu os elegíveis aos cargos de direção ao máximo, a fim de que, também no âmbito dos tribunais brasileiros, prevalecesse a escolha política, perigosa quando se exige imparcialidade dos magistrados*” (Rel. 13.115-MC/RS, decisão monocrática, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 8.2.2012).

A temporariedade do exercício de mandato é elemento nuclear do princípio republicano. Segundo clássica lição de Geraldo Ataliba, “*república consiste no regime jurídico em que os exercentes de funções políticas o fazem: a) em caráter representativo; b) com periodicidade; e c) com responsabilidade política, que se traduz em todo mecanismo constitucional de responsabilização, do qual avulta especialmente a necessidade de renovação dos mandatos*”. Observa Ataliba que funções de direção superior dos órgãos colegiados é de natureza executiva e administrativa e, para adequar-se ao postulado republicano, deve ser de **alternância obrigatória**.<sup>8</sup>

A eleição para funções de direção de tribunais (tradicionalmente tripartida: Presidente, Vice-Presidente e Corregedor) não é mera atribuição administrativa (*stricto sensu*). Daí afirmar o Min. Neri da Silveira que “*a escolha, pelo sufrágio da maioria dos membros efetivos do Colégio, daqueles que hão de dirigir seus destinos, por um biênio. Corresponde, além disso, à exigência da representatividade, que é da essência do mandato eletivo. O Presidente do Tribunal é o representante não apenas de alguns, mas de todos os membros do colegiado*” (citação extraída do voto do Min. Neri da Silveira na Rp. 1.075/SP – RTJ 103/43).

Portanto, o exercício da função de Presidente e dos demais cargos de direção de tribunais, em atenção ao princípio republicano, deve ser temporário com alternância de comandos. O art. 21 do Regimento Interno do TCM-RJ, seja na redação anterior ou na atual, ao permitir sucessivas reeleições para as funções de Presidente, Vice-Presidente e Corregedor ou a permanência dos mesmos conselheiros na direção do órgão, apenas alternando posições na mesa, afronta, igualmente, os princípios da moralidade e da impessoalidade— como vetores ético jurídicos das instituições públicas e das funções estatais.<sup>9</sup>

8 ATALIBA, Geraldo. Reeleição das mesas do Legislativo. Revista de Informação Legislativa. Brasília: a. 18, n. 69, p. 49-54, jan./mar. 1981. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181252/000390273.pdf?sequence=3>>. Acesso: 27.5.2019.

9 FONSECA, Dirce Mendes. O campo da ética, seu lugar na política. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 43, n. 169 p. 255-262, jan./mar. 2006.

É o que acertadamente ressaltam os Ministros Celso de Mello e Cármen Lúcia:

A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Este postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais (ADI 2.661-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23.8.2002).

[...] “o princípio constitucional da impessoalidade administrativa **tem como objetivo a neutralidade da atividade pública, fixando como única diretriz jurídica válida para os comportamentos estatais o interesse público**. A impessoalidade no trato da coisa pública garante exatamente esta qualidade de **res gerida pelo Estado: a sua condição de pública, de todos, patrimônio de todos, voltada à concretização do bem de todos e não de grupos ou de algumas pessoas** ... traduz-se (o princípio da impessoalidade) na ausência de marcas pessoais e particulares correspondentes ao administrador que, em determinado momento, esteja no exercício da atividade administrativa, tornando-a, assim, afeiçãoada a seu modelo, pensamento ou vontade” (Princípios constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1993, p. 147) (ADI 3.853/MS, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 26.10.2007 – sem destaques no original).

A possibilidade de reeleições consecutivas nas funções de direção do tribunal de contas permite que certo núcleo de seus integrantes perpetue-se no comando da instituição, o que pode comprometer a atuação imparcial e independente, por possibilitar que assuntos de maior afinidade do grupo “no poder” mereça atenção permanente da Corte — a exemplo da definição da pauta de julgamento sob encargo do Presidente — sem possibilidade de definição de novas orientações ou de novas políticas de administração interna. Além disso, o princípio da independência dos julgamentos inclui não apenas a independência do magistrado no plano individual, mas também a independência da instituição a que cada um se vincule.

Os princípios constitucionais que pautam as limitações da LOMAN relativas à elegibilidade para cargos de direção irradiam força para todas as posições de juiz e atingem os tribunais de contas, seja porque implícito no sistema constitucional a imposição de alternância e temporariedade das funções de direção dos tribunais, seja por força das normas de extensão do art. 73-*caput* (parte final) e §3.º e 75 da Constituição.<sup>10</sup>

Posicionamento similar foi sustentado na ADI 3.488/CE, Rel. Min. Roberto Barroso, contra dispositivo da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, que definia

<sup>10</sup> Na organização do TCU, de simetria obrigatória para Estados e Municípios, só há uma única reeleição para as funções de Presidente e Vice-Presidente da Corte (Lei 8.443/1992, art. 69 e RITCU, art. 24).

reeleição para cargos de direção (julgada prejudicada por perda superveniente do objeto em função da extinção do Tribunal de Contas daquele Município), e na ADI 5.692/CE, Rel. Min. Rosa Weber, contra dispositivos de leis cearenses que, ao proibirem a reeleição para um terceiro mandato consecutivo no mesmo cargo, permitiu a reeleição para os demais cargos diretivos no Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Por conseguinte, a expressão **facultada uma reeleição** deve ser interpretada no sentido de não acolher a permissão anterior de permanência indefinida nos cargos de direção do TCM-RJ, de forma que os Conselheiros já reeleitos para as funções de comando não possam, com base na nova previsão regimental, serem novamente eleitos e, muitos menos, reeleitos **para as mesmas ou para outras funções de comando da instituição**, nos termos dos preceitos fundamentais cristalizados no art. 102 da LOMAN, extensíveis ao modelo de organização dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios.

## **2. Afronta à paridade de vantagens com a magistratura judicial e ao teto remuneratório dos agentes públicos**

O art. 73-§3.º da CF, ao dispor que os Ministros do TCU terão as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, equiparou, em certa medida, as posições de Ministro e Conselheiro dos Tribunais de Contas às de juiz. Daí a Súmula 42 do STF afirmar que *“é legítima a equiparação de juízes dos tribunais de contas, em direitos e garantias, aos membros do Poder Judiciário”*.

Em face da necessária observância do princípio da simetria (CF, art. 75-*caput*), a cláusula equiparatória prevista no art. 73-§3.º aplica-se aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Por conseguinte, aos Conselheiros do TCM-RJ são devidos os mesmos subsídios e vantagens auferidos aos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), dada a falta de paralelo judicial na estrutura municipal.

Segundo jurisprudência consolidada do STF, as vantagens devidas aos juízes estão numeradas em rol taxativo no art. 65 da LOMAN<sup>11</sup> (AO 482/PR, Rel. Min. Cármen Lú-

11 “Art. 65 - Além dos vencimentos, poderão ser outorgadas aos magistrados, nos termos da lei, as seguintes vantagens:

I - ajuda de custo, para despesas de transporte e mudança;

II - ajuda de custo, para moradia, nas localidades em que não houver residência oficial à disposição do Magistrado (redação dada pela Lei n.º 54, de 22.12.1986).

III - salário-família;

IV - diárias;

cia, DJe 25.5.2011; AO 820-AgR/MG, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 5.12.2003; MS 32.979-AgR/AL, Edson Fachin, DJe 1.º.8.2018). Ao tratar da matéria, o Conselho Nacional de Justiça, no exercício de sua competência constitucional, editou a Resolução 13, de 21 de março de 2006, por meio da qual disciplinou a política remuneratória dos membros do Poder Judiciário e relacionou as parcelas suscetíveis de percepção cumulada com o subsídio:

Art. 5.º As seguintes verbas não estão abrangidas pelo subsídio e não são por ele extintas:

I - de caráter permanente: retribuição pelo exercício, enquanto este perdurar, em comarca de difícil provimento;

II - **de caráter eventual ou temporário:**

a) **exercício da Presidência de Tribunal e de Conselho de Magistratura, da Vice-Presidência e do encargo de Corregedor;**

b) investidura como Diretor de Foro;

c) exercício cumulativo de atribuições, como nos casos de atuação em comarcas integradas, varas distintas na mesma Comarca ou circunscrição, distintas jurisdições e juizados especiais;

d) substituições;

e) diferença de entrância;

f) coordenação de Juizados;

g) direção de escola;

h) valores pagos em atraso, sujeitos ao cotejo com o teto junto com a remuneração do mês de competência;

i) exercício como Juiz Auxiliar na Presidência, na Vice-Presidência, na Corregedoria e no Segundo Grau de Jurisdição;

j) participação em Turma Recursal dos Juizados Especiais.

Parágrafo único. A soma das verbas previstas neste artigo com o subsídio mensal não poderá exceder tetos referidos nos arts 1.º e 2.º, ressalvado o disposto na alínea “h” deste artigo.

A cláusula de equiparação de vencimentos e vantagens previstas no art. 73-§3.º da CF permite, em face do disposto no art. 5.º-II-a da Resolução CNJ 13/2006, a percepção de gratificação pelo exercício da Presidência, Vice-Presidência e Corregedoria do TCM-RJ,

---

V - representação;

VI - gratificação pela prestação de serviços à Justiça Eleitoral;

VII - gratificação pela prestação de serviço à Justiça do Trabalho, nas Comarcas onde não forem instituídas Juntas de Conciliação e Julgamento;

VIII - gratificação adicional de cinco por cento por quinquênio de serviço, até o máximo de sete;

IX - gratificação de magistério, por aula proferida em curso oficial de preparação para a Magistratura ou em Escola Oficial de Aperfeiçoamento de Magistrados (arts. 78, §1.º e 87, §1.º), exceto quando receba remuneração específica para esta atividade;

X - gratificação pelo efetivo exercício em comarca de difícil provimento, assim definida e indicada em lei.

§1.º - A verba de representação, **salvo quando concedida em razão do exercício do cargo em função temporária**, integra os vencimentos para todos os efeitos legais.

§2.º - É vedada a concessão de adicionais ou vantagens pecuniárias não previstas na presente Lei, bem como em base e limites superiores aos nelas fixados”.

desde que haja previsão em lei de pagamento da parcela aos ocupantes dessas funções no TJRJ e o pagamento seja limitado ao período de exercício das funções.

O art. 16-§7.º da Lei municipal 289/1981, ao conceder gratificação pelo exercício da Presidência do TCM-RJ de 15% do vencimento-base (subsídio), e de 10% pelo exercício da Vice-Presidência e o art. 24 do Regimento Interno do TCM-RJ, ao conferir idênticas gratificações ao Presidente e Vice-Presidente e ampliar a vantagem de 10% ao Corregedor, com atribuição de natureza indenizatória, **não encontram paralelo no Poder Judiciário do Rio de Janeiro e afrontam outros preceitos fundamentais relativos à remuneração de agentes públicos.**

Os Conselheiros do TCM-RJ, por força do art. 39-§4.º da CF, sujeitam-se ao modelo remuneratório de subsídio em parcela única, que impede acréscimo de outras vantagens remuneratórias. Para que determinada verba pecuniária seja recebida em cumulação ao subsídio, é indispensável que possua fundamento no desempenho de atividades extraordinárias (como é o caso da gratificação pelo exercício de cargos de direção de tribunais). A possibilidade de cumulação, todavia, não afasta a sujeição dessas parcelas ao teto remuneratório (CF, art. 37-XI).

A Resolução CNJ 13/2006, embora permita a percepção cumulativa de subsídio com as gratificações pelo exercício das funções de Presidente, Vice-Presidente e Corregedor, **não as exclui da incidência do teto remuneratório constitucional** (art. 8.º).<sup>12</sup>

12 “Art. 8.º Ficam excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas:

I - de caráter indenizatório, prevista em lei:

- a) ajuda de custo para mudança e transporte;
- b) auxílio-moradia;
- c) diárias;
- d) auxílio-funeral;
- e) revogado pela Resolução nº 27, de 18.12.06)
- f) indenização de transporte;
- g) outras parcelas indenizatórias previstas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional de que trata o art. 93 da Constituição Federal.

II - de caráter permanente:

- a) remuneração ou provento decorrente do exercício de magistério, nos termos do art. 95, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal; e
- b) benefícios percebidos de planos de previdência instituídos por entidades fechadas, ainda que extintas.

III - de caráter eventual ou temporário:

- a) auxílio pré-escolar;
- b) benefícios de plano de assistência médico-social;
- c) devolução de valores tributários e/ou contribuições previdenciárias indevidamente recolhidos;
- d) gratificação pelo exercício da função eleitoral, prevista nos arts. 1.º e 2.º da Lei n.º 8.350, de 28 de dezembro de 1991, na redação dada pela Lei n.º 11.143, de 26 de julho de 2005;
- e) gratificação de magistério por hora-aula proferida no âmbito do Poder Público;
- f) bolsa de estudo que tenha caráter remuneratório.

IV - abono de permanência em serviço, no mesmo valor da contribuição previdenciária, conforme o previsto no art. 40, §19, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n.º 41, de 31 de dezembro de 2003.

Parágrafo único. **É vedada, no cotejo com o teto remuneratório, a exclusão de verbas que não estejam**



As verbas recebidas a título de gratificação pelo exercício da administração superior de tribunal são, por natureza, *propter mandatum*, e, portanto, auferíveis apenas durante o exercício dos cargos de direção,<sup>13</sup> como forma de retribuição pecuniária pelo acúmulo de atribuições inerente ao exercício das funções de comando do órgão. São, portanto, parcelas de inequívoca natureza remuneratória (contraprestacional) e não indenizatória.

Daí afirmar Hely Lopes Meirelles que estão excluídas do conceito de subsídio as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei, desde que tais observem os princípios constitucionais de legalidade, razoabilidade e moralidade, “*sob pena de caracterizarem inaceitável fraude aos limites remuneratórios e ao conceito constitucional de subsídio, a ser repelida pelo Poder Judiciário no exame de constitucionalidade*”.<sup>14</sup>

Atribuição de caráter indenizatório às gratificações pelo exercício da Presidência, Vice-Presidência e Corregedoria pelo art. 24 do Regimento Interno do TCM-RJ não tem o efeito de transmutar o caráter remuneratório das parcelas para atribuir-lhes feição indenizatória e, com isso, afastá-las da incidência do teto remuneratório constitucional.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o tema de repercussão geral nº 480, decidiu que o teto remuneratório estabelecido pela EC 41/2003 possui incidência imediata e alcança “*todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com o regime legal anterior*” (RE 690.381-RG/GO, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 11.12.2014).

Ressalte-se que embora a Resolução CNJ 13/2006 disponha sobre política remuneratória dos membros do Poder Judiciário, os seus efeitos projetam-se para os membros dos tribunais de contas, por força da cláusula equiparatória do art. 73-§3.º da Constituição.

Ainda que se pudesse atribuir natureza indenizatória às vantagens, tal designação não poderia ser feita pelo art. 24 do Regimento Interno do TCM-RJ. É que a matéria atinente à remuneração de agentes públicos em geral está **sujeita ao domínio normativo da lei em sentido estrito**, motivo pelo qual o Supremo Tribunal Federal considera inconstitucional a fixação de gratificação por ato interno de tribunal (ADI 2.075-MC, Rel. Min. Celso de

---

**arroladas nos incisos e alíneas deste artigo.”**

13 “*O pagamento de qualquer gratificação ou verba tida como de representação, em razão do exercício de função temporária, cessa no exato momento em que a condição que lhe dava supedâneo desaparece. Ou seja, só é possível receber verba de representação, a título de gratificação pelo exercício do cargo de direção, enquanto esse exercício perdurar, veda a incorporação*” (CNJ, PCA 10/GO, Rel. Cons. Rui Stoco, jul. 29.7.2009).

14 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 526.

Mello, DJ 27.6.2003; ADI 1.776/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 8.10.2014; ADI 3.202/RN, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 21.5.2014; ADIs 2.104/DF e 662/MG, Rel. Min. Eros Grau, DJe 22.2.2018 e 10.11.2006, entre outros julgados).

Assim, a concessão de gratificação pelo exercício da Presidência e Vice-Presidência do TCM-RJ prevista no art. 16-§7.º da Lei municipal 289/1981 afronta o art. 73-§3.º da CF, pois confere vantagens funcionais sem lei que atribua idênticas vantagens aos membros do Poder Judiciário estadual. Já o art. 24 do Regimento Interno do TCM-RJ, além de ofender a reserva absoluta de lei em matéria remuneratória (CF, art. 37-X e 75-*caput* c/c art. 96-II-b), subtrai da incidência do teto constitucional (CF, art. 37-XI) parcelas que possuem nítido caráter remuneratório (contraprestação pelo exercício de atribuições dos cargos de direção).

#### PEDIDO CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para concessão de medida cautelar. O *fumus boni juris* está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial. Já o *periculum in mora* decorre da vigência de norma que possibilita perpetuação dos mesmos Conselheiros na direção do TCM-RJ (fato que vem ocorrendo há anos), além de serem de **incerta** ou **difícil reparação** os danos gerados mês a mês aos cofres do Município com o pagamento de verbas inconstitucionais pelo exercício dos cargos de direção da Corte de Contas. Por se tratar de relação de trato sucessivo, a lesão aos preceitos fundamentais renova-se mensalmente e, com idêntica periodicidade, afronta os preceitos indicados da Constituição da República.

O perigo na demora processual qualifica-se, ainda, pela grave crise financeira que assola todos os entes da Federação, os quais veem apresentando enormes dificuldades para sanar as despesas com o funcionalismo público, motivo pelo qual o pagamento da verba inconstitucional impacta negativamente esse quadro e impõe a imediata suspensão das normas concessivas, até mesmo como forma de resguardar a integridade da ordem jurídico-administrativa local (ADI 766/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.5.1994).

Por conseguinte, além do sinal do bom direito evidenciado pelos próprios fundamentos constitucionais em que se apoia esta ação direta, há premência em que esta Corte conceda a medida cautelar para determinar a imediata suspensão dos arts. 21 e 24 do Regimento Interno do TCM-RJ e do art. 16-§7.º da Lei municipal 289/1981.

## PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Requer, de início, que esse Supremo Tribunal conceda, com a brevidade possível, em decisão monocrática e sem intimação dos interessados, medida cautelar para suspensão da eficácia da norma impugnada, para os fins expostos acima e nos termos do art. 10-§3.º da Lei 9.868/1999, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário.

Em seguida, requer que se colham informações das autoridades requeridas e se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103-§3.º da Constituição. Superada essas fases, requer prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para: **(i)** declarar a inconstitucional parcial, sem redução de texto, da expressão “*facultada uma reeleição*”, contida no art. 21 do Regimento Interno do TCM-RJ, para afastar sua incidência em relação aos conselheiros já reeleitos em cargos de direção, **no sentido de impedir que estes sejam novamente eleitos, com possibilidade de reeleição para o mesmo cargo ou para outra função de direção**, nos termos preceituados pelo art. 102 da LOMAN; **(ii)** assentar a não-recepção do art. 16-§7.º da Lei municipal 289/1981, ou afirmar sua recepção com a condicionante de que sua eficácia depende da existência de lei que preveja idêntica vantagem para Desembargadores do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e **(iii)** declarar incompatível o art. 24 do Regimento Interno do TCM-RJ com a reserva absoluta de lei em matéria de remuneração dos servidores públicos ou afastar o caráter indenizatório das gratificações, a fim de submetê-las ao teto de estipêndios do funcionalismo.

Brasília (DF), 12 de junho de 2019.

**Raquel Elias Ferreira Dodge**  
Procuradora-Geral da República

PC