CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO nº 329, DE 2013.

Altera a forma de composição dos Tribunais de Contas; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ e dá outras providências.

Autor: Deputado FRANCISCO PRACIANO e outros.

Relator: Deputado LUIZ FLÁVIO GOMES.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição subscrita pelos deputados Francisco Praciano, Érika Kokay, Paulo Rubem Santiago, Rosane Ferreira, Luiz Pitiman, Izalci, Reguffe, Luiz Couto e Luiza Erundina, dentre outros, cujo objetivo é alterar a forma de composição dos Tribunais de Contas (da União, Estaduais, dos Municípios e de Município), submeter os membros dos Tribunais de Contas e do Ministério Público de Contas ao Conselho

Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, e dá outras providências.

Como justificativas principais, os autores da Proposta afirmam que aproximadamente 25% dos membros dos Tribunais de Contas "não possuem a formação adequada para exercer a função", bem como mantêm "estreitos vínculos com as forças políticas responsáveis pelas suas nomeações", o que potencialmente compromete a independência necessária ao regular funcionamento das instituições de contas.

Em apertada síntese, a proposta acrescenta ao rol de condições pessoais impostas aos postulantes ao cargo de ministro do Tribunal de Contas da União a formação acadêmica em nível superior nas áreas de Direito, Contabilidade, Economia ou Administração Pública, assim como obsta a escolha daqueles que tenham sido condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, pelos crimes e atos que tornem o cidadão inelegível para cargos públicos, conforme definido no § 9° do art. 14 da Constituição Federal.

Ademais, estabelece a criação do Sistema Nacional dos Tribunais de Contas que, gerido pelo Tribunal de Contas da União, terá como prioridades o combate à corrupção, a transparência, o estímulo ao controle social e a atualização constante de instrumentos e mecanismos de controle externo da administração pública visando à sua eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

A Proposta pretende, ainda, submeter os membros dos Tribunais de Contas e do Ministério Público de Contas ao controle externo do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, além de criar procedimento extraordinário de uniformização da jurisdição de contas e conceder autonomia financeira às unidades do Ministério Público de Contas mediante a determinação de previsão orçamentária.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A presente proposta de emenda à Constituição já foi submetida ao diligente exame do deputado Alessandro Molon, relator deste feito na legislatura anterior, em cujo

valoroso parecer expôs claramente a relevância desta PEC sobretudo para aumentar o caráter técnico dos critérios de seleção dos integrantes dos Tribunais de Contas, reduzindo a influência política na escolha, bem como para aperfeiçoar os mecanismos de fiscalização da atuação e do cumprimento dos deveres funcionais dos Ministros, Auditores substitutos de Ministro, Conselheiros, Auditores Substitutos de Conselheiro dos Tribunais de Contas e Procuradores de Contas.

Frise-se que lamentáveis episódios de práticas ilícitas envolvendo integrantes de Tribunais de Contas - tais como os revelados pelas denominadas Operações Quinto do Ouro e Vostok (que resultaram na prisão de conselheiros dos Tribunais de Contas do Estado do Rio de Janeiro e do Estado de Mato Grosso do Sul, respectivamente), dentre outras -, são cada vez mais frequentes e devem ser repudiados com veemência, sob pena de suprimir do Poder Legislativo o pleno exercício da sua função essencial de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial exercida mediante o auxílio técnico dos Tribunais de Contas.

No tocante à admissibilidade desta proposta de emenda à Constituição, nos termos do art. 32, IV, 'b', do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, observa-se o fiel cumprimento das normas regimentais e de técnica legislativa.

Quanto aos aspectos constitucional e jurídico, a PEC em questão atende aos pressupostos formais e materiais previstos na Constituição Federal e está em conformidade com os princípios e normas do ordenamento jurídico brasileiro salvo em relação à proposta de acréscimo do § 7º ao art. 73 da Constituição Federal, cuja redação sugerida pelos senhores deputados autores da proposição é a seguinte:

> "Sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos Tribunais de Contas, a fiscalização dos deveres funcionais dos Ministros, Auditores substitutos de Ministro, Conselheiros e Auditores Substitutos de Conselheiro fica a cargo do Conselho Nacional de Justiça, cabendo-lhe, neste mister, as competências fixadas no art. 103-B, §4º, inciso III desta Constituição."

Não obstante a inquestionável necessidade de criação de mecanismos de controle e fiscalização das atividades exercidas pelos integrantes dos Tribunais de Contas, a submissão destes à vigilância disciplinar do Conselho Nacional de Justiça pode configurar, em última análise, contrariedade ao princípio da independência entre os Poderes.

Isto porque apesar de os Ministros do Tribunal de Contas da União disporem dos mesmos predicamentos atribuídos aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, tal como

assegura o § 3° do art. 73 da Constituição Federal e já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4.190 (da relatoria do Ministro Celso de Mello), esta equiparação não tem o condão de transformar os membros do Tribunal de Contas em típicos magistrados e tampouco de incorporá-los ao Poder Judiciário, mas tão-somente se presta a estabelecer parâmetros de prerrogativas e garantias de ordem subjetiva destinados a proteger-lhes a independência funcional imprescindível ao exercício do múnus que lhes compete.

Corroborando o que ora se sustenta, importa trazer à colação as elucidativas lições aduzidas pelo Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres Britto relativas às atividades desempenhadas pelos Tribunais de Contas e seus integrantes:

> "Os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado. Esta é exclusiva do Poder Judiciário e é por isso que as Cortes de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais desse Poder (o Judiciário), como se vê da simples leitura do art. 92 da *Lex Legun*; b) também não se integram no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função (a jurisdicional), a partir do art. 127 do mesmo Código político de 1988. Note-se que os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas não se caracterizam pelo impulso externo ou *non-ex-officio*. Deles não participam advogados, necessariamente, porque a indispensabilidade dessa participação apenas se dá no âmbito do processo judiciário (art. 133 da CF). Inexiste a figura dos 'litigantes' a que se refere o inciso LV do art. 5º da Constituição. E o 'devido processo legal' que os informa somente ganha os contornos de um devido processo legal (ou seja, com as vestes do contraditório e da ampla defesa), se alguém passa à condição de sujeito passivo ou acusado, propriamente." (BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: FIQUEIREDO, Carlos Maurício (Coord.), NÓBREGA, Marcos (Coord.). *Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 97-109, p. 104-105)

É principalmente por esta razão que ainda predomina na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a remansosa compreensão de que o Judiciário somente pode reexaminar os aspectos formais ou manifesta ilegalidade das decisões dos Tribunais de Contas, sem enfrentar diretamente, via de regra, o mérito das deliberações técnicas emanadas dos órgãos de contas, de modo a assegurar a tanto a independência destes quanto a harmonia e separação

dos Poderes (dentre outros tantos: STF, Tribunal Pleno, MS 7.280/RJ, Rel. Min. Convocado Henrique D'Avilla, DJ de 17.08.1960).

Ora, tendo em vista que os membros dos Tribunais de Contas não são magistrados e que as Cortes de Contas não exercem função jurisdicional, sendo certo que a ingerência do Poder Judiciário nas decisões oriundas dos Tribunais de Contas em geral é apenas tangencial e colateral, não se mostra razoável que os membros de um órgão independente cuja missão precípua é auxiliar tecnicamente o Poder Legislativo sejam submetidos ao crivo disciplinar do Conselho Nacional de Justiça, órgão integrante do Poder Judiciário (conforme literalmente estabelece o art. 92, I-A, da Constituição Federal), concebido para controlar a atuação administrativa e financeira especificamente do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes (segundo assevera expressamente o art. 103-B, § 4°, da Constituição Federal).

Além de extrapolar as atribuições constitucionalmente conferidas ao Conselho Nacional de Justiça, o controle disciplinar exercido por um Conselho ínsito ao Poder Judiciário e composto majoritariamente por seus próprios magistrados certamente estabelecerá padrões moderadores que poderão cercear a necessária independência dos Tribunais de Contas e de seus membros, e, por conseguinte, poderá afetar ao menos reflexamente o exercício da função essencial de auxiliar o Poder Legislativo em suas atividades de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Assim, a proposta de acréscimo do § 7º ao art. 73 da Constituição Federal, consistente na submissão dos membros dos Tribunais de Contas ao controle externo do Conselho Nacional de Justiça, revela-se incompatível com a atual contextura constitucional.

Tal ponto específico da proposição somente se revestirá de constitucionalidade caso acompanhada de emenda constitucional destinada à reformulação da natureza e do rol de atribuições do Conselho Nacional de Justiça.

Outra possibilidade (que poderá ser submetida à discussão pela sociedade civil) é a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, a ser concebido à semelhança dos congêneres Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, vocacionado tecnicamente às corrigendas inerentes às rotinas dos órgãos de contas e de seus integrantes.

A PEC 329/13, para além da inconstitucionalidade apontada, equivale, na verdade, a folha de papel em branco, porque praticamente todo seu conteúdo é opinável (e, nesse sentido, flexível).

A melhor forma de composição dos Tribunais de Contas, por exemplo, deve ser objeto de ampla discussão. Na etapa legislativa seguinte (Comissão Especial) com certeza todos os envolvidos devem ser ouvidos, para se buscar um formato de Tribunal consentâneo com as premissas jurídicas e éticas da Constituição e do Estado de Direito no século XXI.

O convite que a PEC referida suscita é para que todas as entidades da sociedade civil, sobretudo as que se dedicam à transparência e efetividade dos órgãos públicos, bem como as diretamente interessadas exercitem a democracia participativa, desincumbindo-se do ônus intergeracional que tem como objetivo o contínuo aprimoramento institucional que será desfrutado pelas futuras gerações.

Diante do exposto, o parecer é pela ADMISSIBILIDADE da Proposta de Emenda à Constituição nº 329 de 2013, **salvo** em relação à proposta de acréscimo do § 7º ao art. 73 da Constituição Federal.

Sala da Comissão, de de 2019.

_____

Deputado LUIZ FLÁVIO GOMES (PSB/SP)
Relator