

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2017

(DO SR. MOSES RODRIGUES E OUTROS)

Altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 31 e 75 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 31.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, vedada sua extinção.

.....” (NR)

“Art. 75. Os Tribunais de Contas são instituições permanentes, essenciais ao exercício do controle externo, e as normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

..... (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A primeira Constituição que previu o Tribunal de Contas foi a de 1891 no art. 89, conferindo a este órgão a competência para liquidar e verificar a legalidade das contas da receita e da despesa antes de serem prestadas para o Congresso Nacional. A instalação deste Tribunal ocorreu no ano de 1893.

Já a Constituição de 1934, ampliou as competências do Tribunal de Contas da União, conferindo a este órgão a função de proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, do registro prévio das despesas e dos contratos, proceder ao julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiro público e oferecer parecer prévio sobre as contas do Presidente da República.

Na Constituição de 1937, todas as competências trazidas pela Constituição de 1934 foram mantidas, exceto oferecer parecer prévio sobre as contas presidenciais, em uma nítida regressão de prerrogativas dos Tribunais de Contas, e próprio das intervenções ditatoriais daquele período de exceção por que passou o Brasil.

A Constituição de 1946, editada na abertura democrática, manteve todas as competências da Constituição de 1934 e reestabeleceu a prerrogativa dos Tribunais de Contas de dar parecer prévio das contas do Governo e acresceu a ele o julgamento de concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

Na Constituição de 1967, elaborada em plena ditadura militar, houve o enfraquecimento do Tribunal de Contas, o órgão continuou com a função de apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam objeto de representação ao Congresso Nacional, retirou-se também a competência de julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, tendo o poder de apreciação para fins de registro.

A Constituição de 1969, embora promulgada no Governo Militar, restaurou as prerrogativas dos Tribunais de Contas e foi mais específica quanto a competência dos Estados e Municípios para criarem seus próprios Conselhos de Contas Municipais.

Na Constituição de 1988, houve o fortalecimento da instituição Tribunal de Contas, assegurando-lhe maior autonomia em relação ao Poder Executivo. Isso é demonstrado a partir da própria forma de composição desta Corte, ao estabelecer que dois terços dos membros do TCU seriam indicados pelo Congresso Nacional, enquanto o Presidente da República indica apenas um terço, sendo que dois, alternadamente, entre membros do Ministério Público junto ao Tribunal e auditores, e apenas um membro em princípio estranho ao TCU. (CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Da necessidade de aperfeiçoamento do controle judicial sobre a atuação dos Tribunais de Contas visando a assegurar a efetividade do sistema. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2006, p.9)."

O histórico dos Tribunais no país nas Constituições, mostra que os órgãos tiveram momentos altos e baixos. O que fica claro, é que o fortalecimento dos Tribunais de Contas coaduna com regimes democráticos, já seu enfraquecimento, salvo em momentos pontuais, aconteceu em momentos de ditaduras militares e regimes de exceção vividos pelo Brasil, caracterizados pela total suspensão dos mínimos direitos do ser humano.

Os Tribunais de Contas dos Estados surgiram a partir da Constituição de 1934 e os Tribunais de Contas dos Municípios com a Constituição de 1946, que foi concebida através de uma Assembleia Nacional Constituinte eleita democraticamente pelo povo brasileiro, e que

facultou as Constituições Estaduais estabelecerem as suas próprias formas de fiscalização e execução financeira dos Poderes e órgãos estaduais e municipais e aos Estados criarem órgãos de assistência aos municípios: Art. 24 - É permitida ao Estado a criação de órgão de assistência técnica aos Municípios."

Em virtude do princípio da simetria, todos os Estados Brasileiros passaram a fortalecer seus Tribunais de Contas do Estado e alguns criaram órgãos de assistências técnicas municipais, a partir do Estado do Ceará que foi o pioneiro ao instituir, em 1954, o Conselho de Assistência Técnica aos Municípios – CATM, que veio a denominar-se em 1992, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

Após mais de 60 anos de existência e desempenhando um papel fundamental a transparência, fiscalização, julgamento de contas e da promoção da probidade administrativa, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará tem sido alvo de graves tentativas anti-republicanas de “desmonte”. Foi o que se deu, recentemente no Estado do Ceará, que extinguiu, por meio de emenda constitucional (Emenda nº 87/2016, à Constituição do Ceará), o Tribunal de Contas dos Municípios e transferiu as funções daquele órgão ao Tribunal de Contas do Estado.

Diante de tão inadequada medida contra o TCM/CE, foi preciso ocorrer a intervenção do Supremo Tribunal Federal. De fato, em 28/12/2016, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5638, ajuizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, a Presidente do Corte Suprema, Ministra Cármen Lúcia, concedeu liminar para suspender os efeitos da Emenda Constitucional nº 87/2016 do Estado do Ceará na integralidade, até novo exame por parte do Relator da ADI, ministro Celso de Mello.

O TCM/CE, tem desempenhado importante papel na democracia do Ceará, somente nas eleições de 2016, o TCM/CE impediu mais de 4.300 gestores e ex-gestores de se candidatarem por terem tido contas reprovadas.

A extinção dos Tribunais de Contas dos Municípios já existentes em alguns Estados antes da Constituição Federal de 1988, é um atentado ao Estado Democrático de Direito. A Constituição Federal de 1988 impediu a criação de Tribunais de Contas Municipais nos Estados e nos municípios após a Constituição de 1988, mas amparou e protegeu os já existentes.

No entanto, alguns Tribunais constitucionalmente protegidos pela nossa Carta Magna, como é o caso do TCM do Ceará tem sido alvo de intempéries políticas, o que tem fragilizado o nobre sistema estadual e municipal de controle, fiscalização e de combate à corrupção. Os Tribunais de Contas são órgãos autônomos de controle externo de fiscalização e julgamento de contas dos atos do Poder Público e não podem submeter-se ou ficar refém daqueles aos quais ele fiscaliza.

Esta Casa não pode admitir investidas desse jaez contra a moralidade administrativa! São os Tribunais de Contas os guardiães imprescindíveis da probidade no trato com a res publica, sendo inconcebível que se busque fragilizar a função fiscalizatória estatal, especialmente em tempos como os que ora atravessamos, em que grassam escândalos relacionados à corrupção e aos desmandos administrativos.

Estes órgãos estão estruturados com quadros de carreiras próprios, Procuradorias e Auditorias específicas, cujo ingresso se deu por meio de concurso público,

contendo um elevado nível de profissionalização e especialização em contas públicas locais e que foram recepcionadas na Constituição de 1988.

A PEC que apresento afasta definitivamente essa tensão Institucional observada nos Estados e, especialmente, no sistema nacional de controle, impedindo tanto a criação de novos Tribunais de Contas na esfera municipal e de Tribunais de Contas dos Municípios, assim como impede a extinção dos já existentes.

Nota-se grande insegurança jurídica no sistema de controle externo, essencial à fiscalização e ao combate à corrupção tão reclamado pela sociedade nos dias atuais. Infelizmente, não é raro que existam abusos em tentar fragilizar o regime jurídico, estrutura e funcionamento desses órgãos mediante diversos expedientes.

Há muito tempo já foi pacificado, com acerto, pelo Supremo Tribunal Federal que os Tribunais de Contas são verdadeiros órgãos autônomos do ponto de vista administrativo, financeiro, hierárquico e funcional dos demais Poderes (ver, por exemplo, ADI-MC nº 4.418, Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/10/2010). Isso porque os Tribunais de Contas devem desempenhar suas atribuições sem o temor de represálias indevidas, especialmente por parte dos órgãos e entidades fiscalizados.

Nesse sentido, a presente PEC fortalece o regime jurídico dos Tribunais de Contas para deixar expresso no texto constitucional que são órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública, em semelhança à natureza jurídica do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos termos do arts.127 e 134 da Constituição Federal. Essa medida possibilitará que se evitem arbítrios no dia a dia dessas instituições, assegurando a continuidade de seus trabalhos.

Dessa forma, conta-se com o apoio dos deputados e deputadas para aprovação desta Proposta, tendo em vista seus impactos positivos para o exercício do controle externo da Administração Pública.

Sala das Sessões, em de de 2017.

Deputado MOSES RODRIGUES

