



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

REQUERIMENTO N° DE 2012 (Do Sr. Alessandro Molon)

Requer a realização de audiência pública Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania destinada a debater o aperfeiçoamento da governança dos 34 Tribunais de Contas do Brasil, de forma a assegurar a observância, uniforme, dos padrões estabelecidos pelas normas nacionais e internacionais de auditoria governamental.

Exmo. Sr. Presidente,

Requeiro a Vossa Excelência, nos termos dos arts. 24, III e 255 e seguintes, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ouvido o Plenário desta Comissão, sejam convidadas as seguintes autoridades e especialistas para comparecerem a esta Comissão, em Audiência Pública, em data a ser oportunamente agendada, com vistas a subsidiar os debates sobre um novo padrão de governança, jurídica e economicamente viável, para a organização e funcionamento dos 34 Tribunais de Contas do Brasil:

1. **AYRES BRITO**: Presidente do Conselho Nacional de Justiça;
2. **ELINA CALMON**: Corregedora Nacional de Justiça;
3. **ROBERTO GURGEL**: Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público;
4. **BENJAMIN ZYMLER**: Presidente do Tribunal de Contas da União;



5. **JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA**: Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e Diretor-Executivo da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon);
6. **LUCIENI PEREIRA**: Especialista em controle externo e gestão fiscal, professora e Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União;
7. **SELENE PERES PENES NUNES**: Coordenadora de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação da Secretaria do Tesouro Nacional e representante do Ministério da Fazenda no Programa Nacional de Modernização dos Tribunais de Contas (Promoex);
8. **MÁRLON JACINTO REIS**: Juiz de Direito e articulador da Lei da Ficha Limpa;
9. **ANTÔNIO JOAQUIM MORAES RODRIGUES NETO**: Conselheiro do Tribunal de Contas de Mato Grosso e Presidente da Associação Nacional Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon);
10. **MARCOS BEMQUERER**: Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União e Presidente da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon).

JUSTIFICAÇÃO

Em 1988, a Constituição previu, na Seção IX, do Capítulo I do Título IV – Poder Legislativo, sob a denominação "Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária", as competências típicas do Tribunal de Contas da União (TCU), com previsão de aplicação simétrica nos Estados e Municípios onde houver Tribunais de Contas, conforme artigo 75.

Atualmente, os 34 (trinta e quatro) Tribunais de Contas do Brasil, diferentemente dos Tribunais do Poder Judiciário e do Ministério Público, não dispõem de norma geral que estabeleça um padrão nacional de organização e



funcionamento das Cortes de Contas, o que gera assimetrias que precisam urgentemente ser equacionadas.

Enquanto cada Tribunal funciona segundo regras locais que nem sempre se harmonizam na Federação, o Poder Judiciário é orientado pela Lei Complementar nº 35, de 1979, até que outra lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal (STF) venha substituí-la (artigo 93).

É precária a tentativa de remediar a ausência de normas gerais com a introdução de projetos que visam integrar os Tribunais de Contas. Além da dificuldade natural decorrente da dimensão continental do País, há questões emblemáticas que necessitam da reflexão do Congresso Nacional de forma a conferir segurança jurídica ao sistema.

Os problemas no sistema nacional de controle externo são inúmeros. Em sessão extraordinária, realizada em 23 de abril de 2012, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça (STJ)¹ afastou do cargo cinco dos sete Conselheiros do Tribunal de Contas do Amapá (71% do colegiado) e cinco servidores da instituição, o que inviabiliza o funcionamento da Corte de Contas estadual. Eles são suspeitos de desviar R\$ 100 milhões da Corte de Contas.

Além disso, há notícias de investigações da Polícia Federal que apontam o envolvimento de Conselheiros de 12 Tribunais de Contas dos Estados em práticas incompatíveis com o exercício da magistratura (Gazeta do Povo²). Levantamento feito pela reportagem mostra que, à época, Conselheiros de pelo menos 12 Tribunais de Contas foram ou estão sendo alvo de investigações de combate à corrupção da Polícia Federal e do Ministério Público Federal nos últimos cinco anos.

São recorrentes os casos de nomeação de parentes dos Chefes dos Poderes Executivos para os cargos de Conselheiros dos Tribunais de Contas, o que tem causado reação da sociedade.

¹ Disponível em: http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=105476.

² Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.php?l=1&id=861163&tit=Tribunais-de-Contas-viram-novo-alvo-de-combate-a-corrupcao>.



O tema foi objeto recorrente durante a **1ª Conferência Nacional de Transparéncia e Controle Social** (CONSOCIAL). Promovida pela Controladoria-Geral da União (CGU), em parceria com a Secretaria-Geral da Presidência da República, a Conferência representa um esforço inédito na consolidação da democracia e na afirmação da participação da sociedade nas atividades de planejamento, gestão e controle dos recursos públicos. Desde julho de 2011, a 1ª CONSOCIAL realizou 1.023 Conferências Municipais/Regionais, 26 Estaduais, uma Distrital, 302 Livres e uma Virtual. Ao todo, cerca de um milhão de cidadãos brasileiros participaram do processo de debate democrático.

Entre as diretrizes que compuseram o relatório final, merece destaque a que propõe, no contexto do Eixo IV - “Diretrizes para a Prevenção e o Combate à Corrupção”, mudança dos critérios de indicação e escolha dos membros dos Tribunais de Contas, sendo a nona proposta mais votada, dentre as 80 selecionadas. Mais de 200 Delegados Nacionais assinaram a Moção de Apoio à Carta Aberta da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon) que propõe um conjunto de medidas com vistas a fortalecer a governança dos Tribunais de Contas, merecendo destaque a aprovação do que se tem convencionado chamar de **“PEC do Padrão Mínimo”**.

A indicação da primeira-dama do Estado do Piauí para o cargo de Conselheira do respectivo Tribunal de Contas também foi objeto de **Moção de Repúdio** aprovada pela Plenária de 1,2 mil Delegados da 1ª CONSOCIAL.

A atual conformação dos Tribunais de Contas foi apontada como causa para apresentação de propostas legislativas que visam à fragilização da **Lei da Ficha Limpa** (PLP 14/2011), tema que também foi objeto de **Moção de Repúdio** aprovada, por unanimidade, pela Plenária da 1ª CONSOCIAL.

Para modernizar os Tribunais de Contas, visando à sua adequação aos novos tempos, em que a sociedade não suporta o elevado índice de corrupção, é importante definir normas gerais por lei complementar sobre o funcionamento e a organização das referidas Cortes, garantindo a simetria com o Poder Judiciário prevista no artigo 73 da Constituição.



Nesse cenário, ainda marcado pela ausência de normas gerais, não parece oportuna a criação de mais dois Conselhos Nacionais na estrutura da administração federal, sendo mais emergencial e com chance de maior efetividade a fixação de diretrizes nacionais para padronizar o setor. A falta de instrumento regulatório pode gerar crises desnecessárias na Federação, conduzindo à desacreditação do sistema de contas ao invés de elevar o grau de confiança da população nos referidos órgãos de controle.

Sob outra perspectiva, há que se ressaltar os desafios de manter um Conselho Nacional para atuar em todo país. É oportuno destacar que, atualmente, o CNJ exerce suas funções de fiscalização mediante cooperação técnica firmada com o TCU, já que a manutenção de um quadro de auditores ou cargos assemelhados para o exercício dessa tarefa em todo território nacional teria impactos fiscais que certamente colocaria o CNJ em situação bastante delicada à luz dos limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Exemplos de cooperação dessa natureza podem ser constatados na página do TCU³. O risco fiscal para a União foi levado à Corte Suprema, conforme notícia da Ampcon⁴.

Preocupa a proliferação de Conselhos Nacionais e outros órgãos autônomos na estrutura da União, como pode ocorrer se forem aprovadas algumas propostas de emendas constitucionais (PEC) que tramitam na Câmara dos Deputados (CD) e no Senado Federal (SF), tais como: PEC-CD nº 28/2007; PEC-CD nº 463/2010; PEC-CD 75/2007; PEC-SF nº 30/2007; que visam à criação de dois Conselhos Nacionais, um para os Tribunais de Contas (CNTC) e outro para os membros do Ministério Público que atua junto aos Tribunais de Contas (CNMPCONTAS). Pelas propostas em comento, podem ser criados, pelo menos, dois órgãos autônomos na esfera federal, o que precisa ser analisado com cautela, em especial pelos órgãos federais responsáveis pela gestão fiscal da União.

A previsão de órgãos com poder de autogoverno implica a manutenção de estrutura própria de gestão que, pela sua natureza, requer limites

³ <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2027448.PDF>; <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2028004.PDF>; <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2028000.PDF>; <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2027708.PDF>; <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2027836.PDF>;

⁴ http://www.ampcon.org.br/ampcon/ampcon/noticias_ampcon/1/0/708/Presidente_do_STF_recebe_representantes_da_AMPCON_e_convocados_.html



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Alessandro Molon

específicos para despesa com pessoal e restos a pagar fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, além da necessidade de alocação de recursos do Orçamento da União para manutenção de sede própria e a geração de despesas continuadas da ação governamental, o que forçaria a redução da capacidade de expansão das duas Casas Legislativas e, em especial, do TCU.

Com a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) houve necessidade de reduzir os limites de pessoal dos Tribunais do Poder Judiciário previstos no artigo 92 da Constituição, o que tem gerado problemas fiscais para a União, conforme noticiado nos Acórdãos nºs 2.381, 2.382/2006; 2.354/2007 e 2.917/2009-TCU/Plenário, o que também preocupa a Equipe Econômica do Governo Federal.

Impende ressaltar que, na hipótese de descumprimento do limite máximo fixado para despesa com pessoal de **cada Poder e órgão federal**, enquanto perdurar o excesso, o ente da Federação (*in casu* a União) fica impedida de contratar operações de crédito. Os leilões realizados pelo Tesouro Nacional destinados à captação de recursos ficam proibidos e as ações do Banco Central também são comprometidas, nos termos ventilados no Relatório que fundamenta o Voto e Acórdão nº 2.381/2006-Plenário.

Assim sendo, torna-se necessário avançar sobre uma nova geração de normas voltadas para a organização e o funcionamento dos Tribunais de Contas, com uma visão estratégica que consiste em transformar as carências legislativas de mais de duas décadas em oportunidade de avanços institucionais, sem comprometer a gestão fiscal na esfera federal.

São essas, senhor Presidente, as razões que justificam a urgência na realização da Audiência Pública ora proposta.

Sala das Comissões, em 12 de junho de 2012.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Alessandro Molon

ALESSANDRO MOLON
Deputado Federal - PT/RJ

RICARDO BERZOINI
Deputado Federal - PT/SP