

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 6.192, DE 2013

Altera a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União para instituir o controle externo da atuação funcional dos Ministros, Auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal.

Autor: Deputado EDUARDO DA FONTE

Relator: Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA

I - RELATÓRIO

Em exame o projeto de lei em epígrafe, de autoria do nobre Deputado EDUARDO DA FONTE, que tem por objetivo alterar a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União para instituir o controle externo da atuação funcional dos Ministros, Auditores e membros do Ministério Público que trabalham junto ao Tribunal.

Nesse sentido, estabelece que uma Comissão Mista de Deputados e Senadores realizará o controle externo dos Ministros, Auditores e membros do Ministério Público que atuam no TCU, cabendo-lhe zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos mencionados agentes, apreciar a atuação, receber e conhecer de reclamações relativas aos mesmos e representar ao órgão competente em caso de crime contra a administração pública, ato de improbidade ou de abuso de autoridade. Pelo projeto de lei a Comissão Mista poderá ainda decretar a disponibilidade ou a aposentadoria compulsória dos mencionados agentes, observado o devido processo legal.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito do Projeto de Lei nº 6.192, de 2013, a teor do disposto no art. 32, inc. IV, alíneas “a” e “d”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O presente projeto apresenta matéria legislativa privativa da União (arts. 71 a 73, CF), cabendo ao Congresso Nacional dispor sobre a mesma, na forma da Carta Magna.

No que se refere à iniciativa, entendemos haver vício que impede a regular tramitação da matéria.

Embora não exista dispositivo específico na Constituição Federal que declare a iniciativa privativa do órgão de controle de contas para alterar sua lei orgânica, é de se entender que o Tribunal de Contas da União, que possui estatura constitucional, detém tal iniciativa, por analogia ao Poder Judiciário, pois cabe apenas aos órgãos judiciais iniciar projetos de lei que alterem a sua respectiva estrutura judiciária.

Com relação aos Tribunais de Contas, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a matéria assim, se pronunciou, quanto a projeto de lei de iniciativa parlamentar que alterava a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Tocantins:

“Inconstitucionalidade formal da lei estadual, de origem parlamentar, que altera e revoga diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. A Lei estadual 2.351/2010 dispôs sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual. Conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam as Cortes de Contas do país das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, d, da CF (...).” (ADI 4.418-MC, Rel. Min.

Dias Toffoli, julgamento em 6-10-2010, Plenário, DJE de 15-6-2011.) Vide: ADI 1.994, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 24-5-2006, Plenário, DJ de 8-9-2006.

Dessa forma, o projeto ora examinado encontra-se maculado por vício de iniciativa, resultando em inconstitucionalidade formal.

Ainda que fosse possível superar tal vício, há também inconstitucionalidade material na proposição.

O Tribunal de Contas da União foi elevado à condição de órgão autônomo pela Constituição Federal, sendo auxiliar do Congresso Nacional no exercício das funções de controle externo. O TCU, todavia, não se encontra em posição subalterna em relação ao Congresso Nacional, antes possuindo competências próprias, extraídas do próprio Texto Constitucional.

Esse também o entendimento do Supremo Tribunal Federal, corroborado pelo Acórdão a seguir ementado:

“A posição constitucional dos Tribunais de Contas – órgãos investidos de autonomia jurídica – inexistência de qualquer vínculo de subordinação institucional ao poder legislativo – atribuições do Tribunal de Contas que traduzem direta emanção da própria Constituição da República. Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanção que resulta, primariamente, da própria Constituição da República. Doutrina. Precedentes.” (ADI 4.190-MC-REF, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 10-3-2010, Plenário, DJE de 11-6-2010.)

Seus membros possuem todas as garantias atribuídas à Magistratura, sendo os mesmos equiparados aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (Ministros do TCU) ou aos juízes dos Tribunais Regionais Federais (Auditores do TCU), de modo que a imposição de penas de ordem

administrativa, como a disponibilidade ou a aposentadoria compulsória, somente podem ser impostas pelo próprio órgão ou por órgão externo que possua tal atribuição concedida por norma constitucional.

É o que ocorre em relação aos membros da Magistratura, sujeitos ao controle externo realizado pelo Conselho Nacional da Justiça, ou aos membros do Ministério Público, sujeitos ao Conselho Nacional do Ministério Público.

Dessa forma, não pode a lei flexibilizar garantias estabelecidas em nível constitucional, o que macula o projeto também sob o ângulo material.

Não pode, portanto, norma infraconstitucional atribuir à Comissão Mista do Congresso Nacional a possibilidade de impor penalidades a membros do Tribunal de Contas da União, órgão externo ao Congresso Nacional.

A tentativa de criação de um órgão de controle dos Tribunais de Contas foi feita por meio da PEC nº 28, de 2007, que tem por objetivo acrescentar o art. 73-A à Constituição Federal, criando o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, órgão externo de controle das Cortes de Contas, que teve aprovação tanto nesta CCJC, quanto à admissibilidade, como na Comissão Especial, quanto ao mérito, estando, atualmente, aguardando a apreciação pelo Plenário.

Diante das observações acima apontadas, nosso parecer é contra o projeto quanto à juridicidade, bem como quanto ao mérito.

Sendo assim, nosso voto é pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 6.192, de 2013, restando prejudicado o mérito da proposição.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA
Relator