

# **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

## **PROJETO DE LEI Nº 3.270, DE 2000**

Acrescenta Capítulo ao Título II da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), dispondo sobre a comunicação direta de irregularidades e ilegalidades apuradas no decorrer dos procedimentos de fiscalização e exame de contas que tipificam a atuação do Tribunal de Contas da União, e dá outras providências.

**Autor:** SENADO FEDERAL - JOSÉ EDUARDO DUTRA

**Relator:** Deputado LUIZ FLÁVIO GOMES

### **VOTO EM SEPARADO**

(Da Sra. BIA KICIS)

Tramita nesta Comissão o Projeto de Lei nº 3.270, de 2000, oriundo do Senado Federal, que acrescenta Capítulo ao Título II da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), dispondo sobre a comunicação direta de irregularidades e ilegalidades apuradas no decorrer dos procedimentos de fiscalização e exame de contas que tipificam a atuação do Tribunal de Contas da União, e dá outras providências.

Entre outras medidas, a proposição determina que, apurada irregularidade ou ilegalidade em processo de exame de tomada e prestação de contas, auditoria ou inspeção, é o Tribunal de Contas obrigado a encaminhar o acórdão ou decisão, acompanhado do respectivo relatório e fundamento do Relator, aos Senadores, Deputados Federais, Assembleias Legislativas e Câmara Municipais.

Referida obrigatoriedade abrange também a informação acerca dos responsáveis alcançados pelas sanções administrativas não pecuniárias previstas nos artigos 44, 60 e 61 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, assim como a relação enviada pelo Tribunal ao Ministério Público, nos termos do art. 91 da referida Lei.

O projeto determina, ainda, que concluída a instrução processual pelas unidades técnicas do Tribunal de Contas da União, nos procedimentos de fiscalização e exame de contas, e havendo provas de irregularidades e ilegalidades passíveis de ações na esfera na instância judicial, o Relator será obrigado, sob pena de responsabilidade solidária, a comunicá-las ao Ministério Público Federal para as providências cabíveis.

A proposição determina, ademais, que após a instrução realizada pelas unidades técnicas, é o Relator obrigado a fornecer dados e informações solicitadas ao Tribunal de Contas por instituições do Poder Judiciário, pelo Ministério Público ou pela Advocacia-Geral da União, ressalvadas os casos em que o sigilo se mostrar imprescindível ao resguardo dos direitos e garantias individuais ou para a defesa do interesse público.

Sujeita ao regime de tramitação prioritária e à apreciação conclusiva pelas Comissões, a matéria foi distribuída às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público e Constituição e Justiça e de Cidadania.

A CTASP, em reunião ordinária realizada em 04/04/2001, aprovou, unanimemente, o Projeto de Lei nº 3.270, de 2000, nos termos do parecer do relator, Deputado Herculano Anghinetti.

Designado Relator da matéria no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o Deputado Luiz Flávio Gomes apresentou em 06/06/2019 o seu Relatório, concluindo pela “constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e adequada técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.270, de 2000, nos exatos termos do substitutivo apresentado”.

Quanto ao voto proferido, não obstante o visível esforço para chancelar a proposição a partir de fundamentos como transparência, eficiência, eficácia e efetividade do controle externo, discordamos do entendimento manifestado pelo Relator por constatar que o Projeto de Lei nº 3.270, de 2000, não

preenche os requisitos formais relativos à competência desta Casa, estando inquinado de vício de iniciativa.

A proposição não preenche, ainda, o requisito de juridicidade, pois é conflitante com dispositivos da própria Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992; gera injustificável acréscimo de atribuições, tanto para o TCU quanto para o MPF e o Poder Judiciário; estorva o controle externo, para prestação de informações redundantes; e cria hipótese de responsabilização solidária dos Ministros do TCU, incompatível com a Lei Orgânica do TCU e a própria Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

No que concerne à **inconstitucionalidade formal**, considere-se que a proposição é originária do Senado Federal, onde teve a iniciativa do Senador José Eduardo Dutra. Todavia, trata-se de matéria de iniciativa reservada ao próprio Tribunal de Contas da União, consoante o disposto nos artigos 73 e 96 da Carta Política.

É consabido que a Constituição Federal acolhe diversas hipóteses de deflagração do processo legislativo para a aprovação de leis. A iniciativa reservada, a única a ser examinada aqui, atribui a legitimados específicos a referida competência, com a exclusão dos demais, como ocorre nas hipóteses previstas no § 1º do art. 61, no art. 93 e no § 1º do art. 128.

É igualmente reservado ao STF, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo correspondente: a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores; b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes foram vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores; c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores; d) a alteração da organização e da divisão judiciais (art. 96, inciso II, CF).

Vale registrar que a Constituição Federal atribui ao Tribunal de Contas da União configuração jurídica que lhe garante autonomia administrativa e financeira, independência funcional e um regime próprio que nem se confunde com a jurisdição *stricto sensu*, exercida pelo Poder Judiciário, nem se confunde com a função administrativa, incumbida ao Poder Executivo. Ademais, embora seja

incumbido de auxiliar o Poder Legislativo, tal atribuição não significa subordinação hierárquica ou administrativa.

Esses atributos conferem ao Tribunal de Contas da União o status de órgão constitucional especial, autônomo e não posicionado no interior de nenhum dos poderes do Estado. Nesse preciso norteamento, às funções legislativa, executiva e jurisdicional, distribuídas, respectivamente, aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, acrescente-se a função de controle externo atribuída ao Tribunal de Contas, que a exerce na condição de órgão constitucional autônomo.

Notadamente para assegurar a independência orgânica do TCU, sua autonomia e sua auto-organização, o constituinte originário estendeu-lhe o exercício das atribuições previstas no art. 96 da Constituição Federal (v. art. 73, caput, CF), que, como visto, trata da iniciativa reservada de lei por parte de órgãos do Poder Judiciário.

Por conseguinte, o TCU tem iniciativa privativa para apresentar projeto de lei com vistas à elaboração, alteração ou revogação de leis sobre a criação de cargos e remuneração de servidores, fixação de subsídio dos membros da Corte e, **especialmente, sobre diploma que trata do seu funcionamento e da sua organização.**

A propósito, essa é a linha interpretativa adotada no STF, como se extrai, entre outros, do recentíssimo julgado proferido pela Corte, a ADI 4.643, rel. Min. Fux, j. 15.4.2019, P, DJE de 3.6.2019<sup>1</sup>:

A Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, ao alterar diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, contrariou o disposto nos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal, por dispor sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa legislativa privativa daquela Corte. As Cortes de Contas do país, conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa privativa para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. (...) O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de gravidade

---

<sup>1</sup> No mesmo sentido: ADI 4.418, rel. min. Dias Toffoli, j. 15-12-2016, P, DJE de 3-3-2017. ADI 1.994, rel. min. Eros Grau, j. 24-5-2006, P, DJ de 8-9-2006

inquestionável, cuja ocorrência indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente concretizado.

Com esse enquadramento jurídico do problema e amparados na melhor exegese dos dispositivos constitucionais acima referidos e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, manifestamos o entendimento de que a proposição não atende ao requisito de constitucionalidade formal, pois dispõe sobre o funcionamento e a organização do Tribunal de Contas da União, matéria que, por sua natureza, é reservada à iniciativa da própria Corte.

Inquinada desse vício insuperável, despiciendo seria o exame de outras desconformidades. Nada obstante, na absurda hipótese de ser considerada formalmente constitucional, a proposição também não resiste ao cotejo com normas infraconstitucionais, a começar pela própria Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Com efeito, a Lei Orgânica do TCU já contém diversos institutos, agentes e providências obrigatórias destinadas a garantir a efetividade do controle externo exercido pela Corte.

A rigor, nos termos do disposto no § 3º do art. 53 da citada Lei, a denúncia formalizada perante a Corte será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do responsável. Todavia, “reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, assegurando-se aos acusados a oportunidade de ampla defesa” (§ 4º).

Demais disso, a Lei Orgânica indica expressamente os atos de publicação obrigatória, a ser feita no Diário Oficial da União (art. 96) e no Boletim do Tribunal (artigos 97 e 98), que também é considerado órgão oficial. Além dessas publicações, todos os julgados do Tribunal, bem como as informações a que se refere o projeto de lei, estão disponíveis para consulta no sítio institucional, com acesso rápido, fácil e sem custo.

Por fim, ainda no que se refere à publicidade dos atos da Corte de Contas, o Projeto de Lei, originalmente elaborado em 1999, não poderia levar em consideração a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que disciplina o *direito*

de acesso a informações e está regulamentada, no âmbito do TCU, pelas Resoluções 249/2012 e 294/2018 e pela Portaria Normativa 76/2018.

Para além desse aspecto, o projeto de lei provoca superposição de atribuições, mormente porque desconsidera a existência do Ministério Público de Contas. Esse órgão de extração constitucional é titular, entre outras, das competências de promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal as medidas de interesse da justiça, da administração e do Erário, bem como de promover junto à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, perante os dirigentes das entidades jurisdicionadas do Tribunal, as medidas previstas no inciso II do art. 28 e no art. 61 da Lei, remetendo-lhes a documentação e instruções necessárias (art. 81, incisos I e III).

O Ministério Público que atua junto aos Tribunais de Contas não consta da enumeração feita pelo art. 128 da Constituição Federal. Referido artigo, espelhando a forma federativa do Estado Brasileiro, dispõe que a Instituição Ministério Público abrange o **Ministério Público da União** e o **Ministério Público dos Estados**. O Ministério Público da União se reparte, em razão da matéria ou localização geográfica, nos seguintes ramos: Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. A esse conjunto desenhado pela estrutura federativa e ramificado segundo a atuação convencionou-se chamar Ministério Público “comum”.

Após estabelecer as normas gerais de organização e funcionamento, fixar os princípios institucionais, definir garantias e vedações e enumerar as funções da **grande instituição Ministério Público**, a Constituição Federal apresenta o art. 130, referindo-se particularmente aos membros daquele Ministério Público que oficiam junto aos Tribunais de Contas. Isso para dizer que a eles se *aplicam as disposições pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura*. A esse Ministério Público deu-se o qualificativo de “especial”, para distingui-lo d’aquele outro anteriormente referido e chamado de comum.

Por determinação da própria Constituição Federal há um Ministério Público que oficia especialmente perante o Tribunal de Contas da União, com atribuições institucionais diversas, nas quais se inclui a provocação de outros ramos

do Ministério Público e de órgãos e autoridades jurisdicionadas, tudo isso para aviar as providências que a efetividade do controle externo requer.

Sendo assim, o projeto de lei provocará o esvaziamento das atribuições próprias do Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas, na medida em que determina providências da Corte perante outras instâncias do Ministério Público e do Poder Judiciário, as quais já competem ao Parquet especial, segundo o tracejado da Constituição.

Vale apontar, ainda, que, para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias, **cujo resultado será comunicado às autoridades competentes dos poderes da União para as medidas saneadoras das impropriedades e faltas identificadas (art. 41, II e § 2º da Lei Orgânica).**

Assim, além de conter comandos meramente reiterativos, visto que a grande maioria das providências previstas no projeto de lei já são obrigatórias pela própria Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a proposição gera injustificável acréscimo de atribuições para o Tribunal de Contas da União, as quais, longe de aperfeiçoar a atividade de controle, termina por estorvá-lo, pois impõe à Corte a prestação de um rol extenso de informações redundantes.

Acrescente-se que a injuridicidade também se manifesta com maior relevância, na criação de hipótese de responsabilização solidária dos Ministros do Tribunal de Contas União, vez que o projeto de lei dispõe que, nos procedimentos de fiscalização e exame de contas, uma vez concluída a fase de instrução pelas unidades técnicas do Tribunal e sendo reunidos elementos sugestivos de irregularidades ou ilegalidades passíveis de medidas judiciais, o Relator será obrigado a comunicá-los ao Ministério Público Federal para as providências cabíveis no prazo de vinte dias do recebimento do relatório técnico.

Pela solidariedade, duas ou mais pessoas são situadas na condição de sujeito passivo de determinada obrigação, cada uma com aptidão para responder pela obrigação em sua totalidade. Assim, o adimplemento da obrigação pode ser

exigido integralmente a qualquer um ou a todos coobrigados sem restrição ou preferência.

De plano, a imposição da solidariedade nos termos adotados pelo projeto de lei, é incompatível com a Lei Orgânica da Corte e com a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, também aplicável aos Ministros do TCU nos termos do § 3º do art. 73 da Constituição, segundo o qual os referidos Ministros “terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça”.

Ademais, não há sentido algum equiparar o julgador, que atua por dever de ofício e cujos atos são dotados de presunção de legitimidade, ao jurisdicionado improbo ou faltoso com o seu dever de zelar pela coisa pública.

Por fim, as providências para o ressarcimento do erário, mediante encaminhamento das medidas legais, competem ao Ministério Público de Contas, sendo descabido transferi-las ao Relator e, ainda mais, com o gravame da solidariedade. Tal excesso não pode ser tolerado, mormente porque agride as garantias constitucionais assegurados aos Ministros do TCU e impõe um regime de responsabilidade inexistente para os tribunais superiores.

Nesse lineamento, considerando que o Substitutivo oferecido ao Projeto nº 3.270, de 2000, não pode corrigir o vício de iniciativa, que é insanável, e nem as injuridicidades existentes e acima examinadas, tal proposição também não pode ser acolhida nesta Comissão.

**Pelo exposto, manifestamos o nosso Voto no sentido da inconstitucionalidade formal e da injuridicidade do Projeto de Lei nº 3.270, de 2000, dispensado o pronunciamento sobre os demais aspectos acometidos a esta Comissão.**

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputada BIA KICIS