

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2008

(Do Sr. FRANCISCO PRACIANO e outros)

Dá novas redações aos incisos I e II do
§ 2º do artigo 73 da Constituição Federal.

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

Art. 1.º Os incisos I e II do § 2º do artigo 73 da Constituição
Federal passam a vigorar com as seguintes redações:

"Art. 73

§ 2º

*I – dois pelo Congresso Nacional, alternadamente
dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao
Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo
os critérios de antigüidade e merecimento;*

*II – sete pelo Congresso Nacional dentre cidadãos
indicados, em listas tríplexes, pelo Conselho Federal da
Ordem dos Advogados do Brasil, pelo Conselho Nacional de
Contabilidade, pelo Conselho Nacional de Economia e pelo
Conselho Nacional de Administração. (NR)."*

Art. 2.º Esta Emenda Constitucional entra em vigor seis
meses após a data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Ao Poder Legislativo compete realizar controle externo da Administração direta e indireta, exercendo fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, para o que contará com o imprescindível auxílio das Cortes de Contas.

Aos Tribunais (e Conselhos) de Contas, cabe, pois, amplíssimas e fundamentais competências fiscalizadoras, entre as quais apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Chefe do Executivo; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros e valores públicos, bem como daqueles que derem causa a extravio, perda ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; apreciar a legalidade dos atos de admissão da Administração direta, indireta e fundacional, bem como as concessões de aposentadoria, reforma e pensões; realizar inspeções e auditorias nas unidades administrativas de quaisquer dos Poderes e da Administração; prestar ao Legislativo informações sobre auditorias, fiscalizações e inspeções realizadas; aplicar as sanções previstas em lei.

A magnitude das funções entregues a tais Tribunais não condiz com o desenho hoje esposado na Constituição, principalmente no que diz respeito à escolha de parte de seus membros pelo Poder Executivo, que é o maior gestor dos recursos públicos arrecadados. O Poder Executivo, hoje, que tem suas contas julgadas conforme parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas (art. 71, I), é diretamente responsável por um terço das escolhas dos membros desse Tribunal e, indiretamente - pode-se mesmo afirmar - pela maioria desses membros, principalmente nos Estados da Federação, onde as escolhas procedidas pelas Casas Legislativas são fortemente influenciadas pelas vontades e forças políticas do Chefe do Poder Executivo.

Não é nenhuma novidade que em praticamente todos os Estados do país as Assembléias Legislativas costumam referendar os atos e as vontades do Chefe do Executivo. Desse modo, desejando o Governador que um seu aliado político ou amigo pessoal venha a tornar-se membro do Tribunal de Contas do Estado - independente de haver pessoas mais capacitadas para tal -, basta evidenciar sua vontade ao legislativo estadual que esta será realizada.

Não é raro encontrar-se, nos Estados, membros de Tribunais de Contas que foram agraciados com tais cargos após terem atuado como Secretários de Estado durante a administração do Chefe do Executivo que os nomearam, ou após terem exercido fielmente, na Assembléia Legislativa local, funções de lideranças políticas do mesmo governo responsável por suas indicações para a Corte de Contas.

Em assim sendo, qual a garantia de que esses Conselheiros, ao julgarem as contas daqueles que foram responsáveis por suas escolhas para o Tribunal de Contas, não serão influenciados, ao menos, pelo sentimento de gratidão que é inerente a todo ser humano.

A indiscutível influência política sobre os Tribunais de Contas compromete seriamente a independência que devem ter tais órgãos para os quais a Constituição da República determinou a importante tarefa de fiscalização e revisão da atividade administrativa de qualquer das esferas de Poder.

O ideal é que tais Cortes fossem extirpadas de qualquer influência política, seja esta influência oriunda do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, idéia que várias vezes foi esposada nesta Casa, em PECs como as que propõem a escolha de Ministros e Conselheiros (ou parte deles) por meio de concurso público, algumas delas apenas aguardando a constituição de Comissão Especial nesta Casa.

Quanto à relação entre o Tribunal de Contas da União e o Congresso Nacional, dispõe a própria Constituição da República que aquele deve

atuar em auxílio ao Poder Legislativo, em regime de cooperação, o mesmo se aplicando, pelo princípio da simetria, aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios. O entendimento dominante, pois, tanto entre doutrinadores do direito quanto nos tribunais pátrios é o de que o Tribunal de Contas da União não é integrante do Congresso Nacional, assim como os Tribunais de Contas dos Estados ou os Tribunais de Contas dos Municípios não são integrantes dos Poderes Legislativos estaduais ou municipais.

Em face disso, não é imperativo que os membros de um Tribunal de Contas sejam escolhidos, livremente, pelo Poder Legislativo ao qual ele deve auxiliar, podendo essa escolha recair – como aqui se propõe - sobre nomes indicados por setores da sociedade civil.

Uma vez que a Constituição exige, para quem vier a compor os Tribunais de Contas, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública (art. 73, § 1º, inciso III), entendemos que os membros dos Conselhos fiscais ligados a essas áreas são as pessoas mais indicadas para apontarem aqueles que possuem tais conhecimentos, afastando-se, dessa forma, o risco de indicações e escolhas meramente políticas.

A participação da sociedade civil, ainda, é fortemente recomendada, para os Estados Partes, pela Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção – CNUCC na promoção e formulação das políticas e medidas administrativas destinadas ao combate à corrupção (lembrando que os Tribunais de Contas são importantes órgãos de combate à corrupção). A referida Convenção foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro do mesmo ano. Transcrevemos, a seguir, os artigos 5º e 13 da CNUCC.

“Art. 5º. Políticas e práticas de prevenção da corrupção

Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou

manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas” (sublinhamos).

“Art. 13. Participação da sociedade

*1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como à ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes:
.....” (sublinhamos).*

Assim, ao retirarmos do Executivo federal a faculdade de escolher alguns dos membros do Tribunal de Contas da União e ao estabelecermos que cinco desses membros venham a ser escolhidos, pelo Congresso Nacional, dentre aqueles indicados em listas encaminhadas pelos Conselhos Federais de Contabilidade, de Economia, de Administração e da Ordem dos Advogados do Brasil – cientes, sobretudo, de que os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal deverão adotar o modelo federal aqui estabelecido – estamos tão somente contribuindo para o fortalecimento e uma maior transparência do controle financeiro exercido pelo Poder Legislativo e pela Corte de Contas e, ainda, para uma participação mais efetiva de setores da sociedade civil na fiscalização dos recursos públicos.

Lembramos aos nobres pares, por fim, que foram admitidas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania desta Casa, dentre outras Proposições que tratam da mesma matéria, a PEC n.º 397/2001, do Senado Federal, que altera o art. 75 da Constituição Federal, para facultar a nomeação de membros das Cortes de Contas dos Estados, do DF e dos Municípios mediante concurso público, bem como a PEC nº 532/1997, que modifica os critérios de nomeação dos Ministros do Tribunal de Contas da União (exigindo que os Ministros tenham curso superior e que o Presidente da República escolha dois terços e o Congresso Nacional um terço).

Rogamos, assim, o apoio dos nobres pares para a aprovação da presente proposição.

Sala das Sessões, em 9 de dezembro de 2008.

FRANCISCO PRACIANO

Deputado Federal PT/AM