

**PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL (PEC) SOBRE APERFEIÇOAMENTOS DO  
MODELO DE COMPOSIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

**PROPOSTA DE EMENDA**

<b>AUTOR:</b>	AUDICON, por meio dos seus associados à ATRICON a seguir: Conselheiro Adircélio Júnior (TCE-SC), Conselheiros Substitutos Licurgo Mourão (TCE-MG), Itacir Todero (TCE-CE), Paulo César (TCE-CE), Moisés Maciel (TCE-MT) e Sabrina locken (TCE-SC).
<b>TIPO DE EMENDAS:</b>	Modificativas, supressivas e aditivas
<b>ITENS MODIFICADOS:</b>	<a href="#">Arts. 30, 49, 52, 73, 75, 102 e 98 (ADCT)</a> , todos da CR/88.
<b>REDAÇÃO PROPOSTA:</b>	Sugere-se a redação conforme texto abaixo.
<b>LEGENDA:</b>	<p><b>Vermelho:</b> Alterações propostas pela ATRICON</p> <p><b>Azul:</b> Inserções ora propostas</p> <p><b>Rosa tachado:</b> Exclusões ora propostas</p>

**MINUTA ~~de~~ DE-PEC PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2014**

Aprimora a forma de composição dos Tribunais de Contas, submete seus membros ao Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e dá outras providências. ~~e Altera os artigos 52, 73 e 75 da Constituição Federal, para estabelecer novos critérios de escolha para sua composição. dos Tribunais de Contas.~~

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 Artigos 52, 73 e 75~~ O Art. 31 da Constituição Federal passa a vigorar com **nova a seguinte** redação ao parágrafo 4º, nos seguintes termos:

“Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

(...)

§ 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais **ou de Municípios**”.

**Art. 2º.** O Art. 49. da Constituição Federal passa a vigorar com **nova redação** ao inciso XIII, nos seguintes termos:

### **ESCOLHA PELO CONGRESSO NACIONAL**

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

XIII – escolher, **observado o disposto no art. 73, dois terços dos seis** es membros do Tribunal de Contas da União”;

**Art. 3º.** O Art. 52 da Constituição Federal passa a vigorar com **nova redação** aos incisos II e III, b, nos seguintes termos:

### **QUÓRUM QUALIFICADO PARA SABATINA**

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - .....

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União **e os membros do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas** nos crimes de responsabilidade;

III - aprovar previamente, por voto secreto e ~~maioria absoluta~~, após arguição pública, a escolha de:

a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;

b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República, **por maioria absoluta;**(...)”

**Art. 4º.** O Art. 73 da Constituição Federal passa a vigorar com **nova redação** ao *caput* e aos incisos II e III do §1º, ao *caput* e incisos I e II do § 2º, ao § 3º e ao § 4º e acrescido dos § 5º, 6º, 7º e 8º, nos seguintes termos:

## FICHA LIMPA, CURSO SUPERIOR E TCU VALIDANDO A OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS

“Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por ~~treze~~ ~~noze~~ ~~Ministros~~ e ~~por quatro~~ ~~Ministros~~ ~~Substitutos~~, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§1º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada, ~~observados os requisitos previstos na lei complementar a que se refere o artigo 14, § 9º desta Constituição, sendo vedada a escolha de quem seja parente, até o 3º grau, em linha reta ou colateral, da autoridade nomeante ou que tenha, nos últimos 4 (quatro) anos, participado de sua administração, seja direta, indireta ou fundacional;~~

III – ~~curso superior completo~~ e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis e econômicos; ~~e financeiros ou de administração pública;~~

IV – mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§2º - ~~Caberá ao Tribunal de Contas da União, antes da posse, atestar se o escolhido atende os requisitos constitucionais para preenchimento do cargo, negando-a em caso de desatendimento.~~

### INDICAÇÕES DO LEGISLATIVO: ~~1/2 DA CARREIRA~~ E DO EXECUTIVO: APRIMORAMENTO

§3º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I – ~~um terço~~ três pelo ~~Chefe do Executivo~~ ~~Presidente da República~~, com aprovação do ~~Poder Legislativo~~ ~~Senado Federal~~ respectivo, sendo ~~um~~ ~~dois~~ ~~alternadamente~~ dentre ~~auditores~~ e membros do Ministério Público ~~junto ao~~ ~~Tribunal de Contas~~, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, ~~alternadamente~~ segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - ~~dois terços~~ seis pelo Poder Legislativo respectivo, ~~Congresso Nacional,~~ sendo ~~dois~~ dentre cidadãos. ~~Ministros Substitutos e um entre servidores da carreira superior de controle externo, indicados, alternadamente, em a partir de lista triplíce pelo Tribunal, a partir de lista sêxtupla votada pelos integrantes das respectivas carreiras -~~

III – quatro dentre Ministros Substitutos aprovados em concurso público de provas e títulos, alternadamente segundo os critérios de antiguidade e merecimento.

§4º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão ~~as mesmas~~ **mesmos** ~~direitos e~~ garantias, prerrogativas, impedimentos, subsídios e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e à pensão, as normas constantes do art. 40;

#### **INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DOS MINISTROS E CONSELHEIROS SUBSTITUTOS, ~~DEFINIÇÃO DE JUDICATURA E EXTENSÃO DAS REGRAS~~ ~~AO TRIBUNAIS ESTADUAIS E MUNICIPAIS~~**

§5º - O Ministro Substituto **integrante do Tribunal de Contas**, quando em substituição a Ministro, terá **os mesmos** ~~as mesmas~~ **direitos e**, garantias, **prerrogativas**, impedimentos, **subsídios** e **vantagens** do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, ~~as~~ **aqueles** de juiz de Tribunal Regional Federal.

~~§5º - As demais atribuições da judicatura compreendem a relatoria de processos que lhes forem distribuídos, nos termos da lei, cabendo-lhes a apresentação de proposta de decisão a ser votada pelos integrantes do órgão colegiado competente.”~~

#### **DA LEI PROCESSUAL NACIONAL E DO CONSELHO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

§ 6º. As normas gerais pertinentes à organização, fiscalização, competências, funcionamento e processo dos Tribunais de Contas devem observar o disposto nesta seção e o fixado em lei complementar.

§ 7º. O Conselho Nacional dos Tribunais de Contas compõe-se de onze membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

I - dois Ministros do Tribunal de Contas da União, indicados pelo respectivo tribunal;

II - um Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União, indicado pelo respectivo tribunal;

III - três representantes dos Conselheiros dos Tribunais de Contas Estaduais, do Distrito Federal, dos Municípios ou do Município,— escolhidos pela entidade representativa da classe de caráter nacional;

IV - três representantes dos Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas Estaduais, do Distrito Federal, dos Municípios ou do Município,— escolhidos pela entidade representativa da classe de caráter nacional;

V- dois cidadãos, de notável conhecimento técnico, idoneidade moral e reputação ilibada, indicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, respectivamente.

§ 8º. Ao Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, sediado em Brasília-DF, caberá, entre outras previstas em lei complementar, o planejamento, o estabelecimento de políticas e a organização de Sistema Nacional dos Tribunais de Contas, estabelecendo como prioridades o combate à corrupção, a transparência, o estímulo ao controle social e a atualização constante de instrumentos e mecanismos de controle externo da administração pública visando à sua eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

**Art. 5º.** O Art. 75 da Constituição Federal passa a vigorar com nova redação ao *caput* e ao parágrafo único e acrescido dos incisos I, II e III, nos seguintes termos:

#### **EXTENSÃO DAS REGRAS AOS TRIBUNAIS ESTADUAIS E MUNICIPAIS**

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição, **competências, atribuições** e fiscalização dos Tribunais de Contas— dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios **e Municipais-** que serão integrados por treze Conselheiros, nos entes federativos com mais de dez milhões de habitantes, escolhidos conforme o disposto nos incisos I, II e II do §3º do artigo 73.

Parágrafo Único. As Constituições estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados, naqueles entes com menos de dez milhões de habitantes, por onze sete Conselheiros, observados os critérios previstos no artigo 73, § 1º, e escolhidos:

I - três pelo Chefe do Poder Executivo, com aprovação do Poder Legislativo respectivo, sendo umdois alternadamente- dentre Conselheiros Substitutos- e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, alternadamente segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - quatro pelo Poder Legislativo respectivo, ~~, dentre cidadãos sendo dois alternadamente dentre cidadãos. Conselheiros Substitutos e servidores da carreira superior de controle externo, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, a partir de lista sêxtupla votada pelos integrantes das respectivas carreiras~~

III - quatro dentre Conselheiros Substitutos, aprovados em concurso público de provas e títulos, alternadamente segundo os critérios de antiguidade e merecimento.

**Art. 6º.**—A lei complementar referida no §5º do Art. 73 da Constituição Federal, dentre outras finalidades, fixará normas gerais relativas ao processo de contas públicas, observadas as garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, prevendo, entre outras:

I - procedimento extraordinário de uniformização da jurisdição de contas, de iniciativa de qualquer Ministro, Ministro Substituto, Conselheiro ou Conselheiro Substituto ou membro do Ministério Público de Contas de qualquer Tribunal de Contas, a ser processado autonomamente e em abstrato pelo Tribunal de Contas da União, em casos de repercussão geral, diante de decisão exarada por Tribunal de Contas que, aparentemente, contrarie dispositivo da Constituição Federal ou de lei nacional;

II- imposição uniforme de sanções administrativas.

**Art. 7º.** O Art. 102 da Constituição Federal passa a vigorar com nova redação ao inciso I, alínea r, nos seguintes termos:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça, ~~e~~ contra o Conselho Nacional do Ministério Público e contra o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas;”

**Art. 8º.** O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

“Art. 98. As vagas que surgirem nos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de Município, onde houver, serão preenchidas com a observância da ordem fixada no art. 75 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para os fins previstos no *caput*, consideram-se preenchidas as vagas que estejam ocupadas por Auditor (Ministro Substituto ou Conselheiro Substituto) ou membro do Ministério Público de Contas, nomeados para as vagas destinadas às respectivas categorias, aprovados em concurso público de provas e títulos para os respectivos cargos.”

**Art. 2º- 9º** - Esta Emenda Constitucional entra em vigor da data de sua publicação.

**Brasília, em 25 de julho de 2014.**

## JUSTIFICAÇÃO

**Imperioso salientar que a presente proposta de Emenda Constitucional não acresce montante significativo ao gasto público, posto que utiliza as estruturas de gabinete de Ministros e Conselheiros Substitutos, material e de pessoal, já existentes nos Tribunais de Contas, para reorganizá-las em prol da efetividade do Sistema de Controle Externo brasileiro.**

Trata-se de proposta que visa ao aperfeiçoamento institucional dos Tribunais de Contas, preservando o muito que há neles de positivo e adaptando a sua composição e o seu funcionamento às demandas sociais contemporâneas, **mantendo-se intactas as escolhas a serem feitas, numericamente, pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo**, aprimorando-as para permitir aos Tribunais de Contas atender melhor aos anseios da sociedade.

Verificando a evidente crise de legitimidade que atinge setores sociais e da administração pública, a luta cotidiana da sociedade civil organizada para erradicar a corrupção, apontada como uma das principais chagas para o desenvolvimento nacional, urge a mudança na imagem perante a sociedade dos Tribunais de Contas brasileiros em geral, apesar de todo o seu empenho em prol da sociedade.

O aprimoramento na forma de escolha de seus membros e a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas poderá resgatar a confiança e a sua credibilidade, restaurando os ideais que justificaram sua louvável e imprescindível criação no atual Estado Democrático brasileiro. Dentre as propostas trazidas por esta minuta de PEC, têm-se:

**1. Uniformização de jurisprudência pelo Tribunal de Contas da União:** A proposta preconiza nova obrigação ao TCU, a ser operacionalizada por meio através de procedimento extraordinaríssimo que poderá ser manejado pelo Ministério Público de Contas ou por ministros/conselheiros, destinada apenas aos casos de repercussão geral, para fins de uniformização de jurisprudência relacionada à aplicação de lei federal ou da Constituição Federal. Com este instrumento pretende-se acabar com as interpretações localizadas que têm diminuído muito a eficácia, por exemplo, da LRF e da LDB, estimulando interpretações muito distintas pelos diversos Tribunais de Contas, criando insegurança para outros órgãos como o próprio Ministério Público estadual e fomentando interpretações que facilitem o descumprimento de limites de pessoal (estas interpretações em alguns casos têm comprometido a própria autonomia funcional do MP nas atuações que representem embates com o TC) e com o poder executivo, permitindo o descumprimento de índices constitucionais (saúde e educação).

**2. Vagas do executivo, do legislativo e independência funcional:** A manutenção de tais vagas vinculadas não representaria a inovação reclamada pela sociedade em relação aos Tribunais de Contas, **que tem se manifestado no sentido de que é necessário afastar dessas Cortes a influência político-partidária.** A ideia mais difundida entre os que preconizam modificações nos Tribunais de Contas é a da adoção do concurso público direto para o cargo de Ministro e Conselheiro. Tal ideia, contudo, enfrenta sempre o argumento dos que lhe são contrários, de que é inviável preencher vagas de tribunal por meio de concurso público. Assim o dizem apontando para os TJs, TRFs, STJ, STF etc. **A proposta prioriza então o modelo do Poder Judiciário**, em que o ingresso na carreira se dá por concurso para o cargo de juiz substituto e, por promoção na carreira, chega-se ao tribunal. No caso, o ingresso na carreira da magistratura de contas ocorreria no cargo de Ministro ou Conselheiro Substituto (Auditor, conforme nomenclatura existente na Constituição).



Sendo os Tribunais de Contas instituições voltadas para a proteção da República, dos cidadãos e da sociedade, mister compreender as funções exercidas por seus principais agentes, já que são eles que permitem a realização dos objetivos institucionais. Os membros dos Tribunais de Contas são os Ministros e os Auditores, no caso do Tribunal de Contas da União - TCU, e os Conselheiros e os Auditores nos demais Tribunais de Contas brasileiros.

Embora a CR/88 não haja determinado a extensão dos mesmos direitos dos Magistrados aos membros dos Tribunais de Contas, na dicção literal do artigo 73, §§ 3º e 4º, tanto os Ministros quanto os Conselheiros e Auditores são considerados pelo Supremo Tribunal Federal, intérprete maior da nossa Constituição, como “membros de tribunal”, em tudo, pois, regidos pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar n. 35, de 14 de março de 1979). Com efeito, devem eles possuir os mesmos direitos, garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens de membros do Poder Judiciário, de modo a assegurar o livre, independente e altivo exercício de suas funções, em prol do interesse público e em defesa do erário, livres de quaisquer influências e pressões de ordem política, econômica ou funcional.

Essa compreensão e interpretação, como adiante veremos, tem encontrado ampla guarida pelos próprios membros do Poder Judiciário, em lapidares e esclarecedoras decisões, tanto da Suprema Corte, quanto do Superior Tribunal de Justiça, quanto ainda de Tribunais de Justiça Estadual.

Nesse sentido, o magistério jurisprudencial de Ayres Brito, em voto na ADIn (Ação Direta de Inconstitucionalidade) n. 1994-ES<sup>1</sup>, ao referendar o aprovação do voto do Ministro-Relator Eros Grau, que declarou a inconstitucionalidade de norma da Constituição do Estado do Espírito Santo que suprimira o cargo de Auditor dos Tribunais de Contas.

Visando às próprias e intrínsecas peculiaridades da função por eles exercida, a própria palavra Auditor, utilizada para designar o cargo, foi objeto de Lei ordinária federal que equiparou o referido vocábulo a Ministro Substituto. Veja-se o conteúdo do art. 3º da Lei 12.811, 16 de maio de 2013, o qual transcrevemos *ipsis litteris*:

Art. 3º Os titulares do cargo de Auditor de que trata o § 4º do art. 73 da Constituição Federal, os quais, nos termos do texto constitucional, substituem os Ministros e exercem as demais atribuições da judicatura, presidindo processos e relatando-os com proposta de decisão, segundo o que dispõe o parágrafo único do art. 78 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, também serão denominados Ministros-Substitutos.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1994-ES. Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 24/05/2006, DJ 08-09-2006, *in verbis*: “Senhora presidente, louvando muito o voto bem-elaborado, inclusive agudamente percebeu que entre as inconstitucionalidades das normas impugnadas está a usurpação de iniciativa de lei privativa dos tribunais de contas, pela remissão que a Constituição faz ao art. 96, prevendo que aos tribunais cabem poderes, *mutatis mutandis*, que são próprios dos tribunais judiciais. **E, realmente, a Constituição Federal faz do cargo de auditor um cargo de existência necessária, porque, quando ela se refere formalmente a um cargo, está dizendo que faz parte, necessariamente, da ossatura do Estado, e só por efeito de emenda à Constituição – e olhe lá – é que essa matéria poderia ser modificada. De outra parte, auditor ainda tem uma particularidade: é regrado pela Constituição como um elemento de composição do próprio Tribunal; [...]** O fato é que o art. 75 deixa claro que o modelo de composição, exercício e fiscalização que adota a Constituição Federal é impositivo para os demais entes federativos”. (Grifos nossos)

Tal mudança iniciou-se por deliberação do Senado Federal<sup>2</sup> sobre o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (PLC) n. 168/10, tendo-se em vista que a acepção do vocábulo auditar, pelo senso comum, é diferente da função precipuamente desempenhada pelos Ministros Substitutos e Conselheiros Substitutos, que é a de exercer as atribuições da judicatura. O vocábulo judicatura, ressalte-se, está em consonância com a atividade de julgamento, nos termos do art. 71, II, da Constituição da República. Veja-se resumo da deliberação do Senado Federal que expôs as razões para as mudanças introduzidas pela Lei 12.811/2013, acima destacada, *in verbis*:

COMISSÕES / CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA - 09/11/2011 - 14h21

Aprovada criação de dois cargos para TCU

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania aprovou em decisão terminativa, nesta quarta-feira (9), projeto de lei da Câmara (PLC 168/10) que cria dois cargos em comissão para o gabinete do quarto Auditor do Tribunal de Contas da União (TCU): um de oficial de gabinete e outro de assistente.

A medida se justificaria - conforme argumentou o relator, senador Vital do Rêgo (PMDB-PB), no parecer favorável ao projeto [...].

Se a criação dessas duas funções não gerou dúvidas, o mesmo não se deu com a **emenda do relator alterando a denominação do cargo de Auditor do TCU para Ministro-Substituto**. Segundo explicou Vital do Rêgo no parecer, o Auditor do TCU tem a missão constitucional de substituir os ministros da Corte, presidindo processos e relatando-os com proposta de decisão.

**"Os Auditores (Ministros-Substitutos) exercem a judicatura com autonomia e independência, presidem a instrução de processos, relatam processos de controle externo perante as Câmaras e o Plenário do TCU e decidem monocraticamente, são nomeados pelo Presidente da República, devem preencher os mesmos requisitos dos Ministros para a assunção dos cargos, são regidos pela Lei Orgânica da Magistratura, substituem os Ministros e; quando não estão em substituição, exercem a judicatura com as mesmas prerrogativas dos desembargadores federais", detalhou ainda o relator.**

Questionamento em relação à emenda foi apresentado pelo senador Aloysio Nunes (PSDB-SP), em dúvida sobre o impacto da mudança de denominação sobre as funções do TCU e o interesse público. **Ao ser informado que o objetivo da alteração era distinguir o magistrado responsável pela relatoria dos processos (Auditor/Ministro Substituto) dos demais servidores do TCU responsáveis pela execução de auditorias, não levando a aumento de despesas, Aloysio Nunes decidiu votar favorável ao PLC 168/10.**

Também se manifestaram a favor da proposta os senadores pelo PMDB Romero Jucá (RR) e Renan Calheiros (AL); Humberto Costa (PT-PE); Gim Argello (PTB-DF) e Pedro Taques (PDT-MT).

Se não houver recurso para votação em Plenário, a matéria voltará a ser examinada pela Câmara dos Deputados, já que sofreu alteração no Senado. (Grifos nossos).

<sup>2</sup> SENADO FEDERAL. COMISSÕES / CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA. *Aprovada criação de dois cargos para TCU*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/noticias/aprovada-criacao-de-dois-cargos-para-tcu.aspx>>. Acesso em 09 nov. 2011.

Corroborando o lapidar entendimento, verifica-se a plena guarida da exegese constitucional, da simples leitura das razões trazidas em Medida Liminar concedida pela Desembargadora Marilza Maynard Salgado de Carvalho, do Tribunal de Justiça de Sergipe, nos autos do Mandado de Segurança n. 2012107425<sup>3</sup>, julgado em 30/10/2012.

O próprio Supremo Tribunal Federal, em juízo mínimo de deliberação, já examinou o tema no processo de Suspensão de Segurança n. 4005, tendo-a indeferido e, assim, assegurado a medida judicial que determinava a distribuição de processos aos Auditores (Conselheiros Substitutos) do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, *in verbis*:

Trata-se de pedido de suspensão de segurança ajuizado pelo Estado do Ceará contra decisão formalizada pelo relator do Mandado de Segurança n.º 2009.0007.1576-4, em tramitação no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Na origem, Fernando Antônio Costa Lima Uchoa Junior, Auditor do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE), impetrou mandado de segurança contra dois atos do TCM, sendo um omissivo, por ausência de distribuição de processos ao impetrante, e outro comissivo, ante a formalização da Resolução n.º 6/2008, que alega ter criado novas atribuições aos auditores. Assevera que os atos atacados violam os arts. 73, § 4º, e 75 da CF/88; os arts. 71, 73 e 79, § 4º, da Constituição estadual; bem como o art. 74, § 1º, da Lei Orgânica do TCM/CE (n.º 12.160/1993).

<sup>3</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SERGIPE. *Medida Liminar no Mandado de Segurança n. 2012107425*<sup>3</sup>. Relatora Desembargadora Marilza Maynard Salgado de Carvalho. Julg. 30/10/2012, as quais se transcrevem *ipsis litteris*: “Trata-se de mandado de segurança impetrado pela Associação Nacional dos Auditores dos Tribunais de Contas do Brasil contra ato do Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, com objetivo de, liminarmente, suspender a eficácia dos artigos 29, parágrafo único, e artigo 31, inciso II, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 270/2011, que impingem ao Auditor atribuições não previstas na Carta Magna, na Constituição deste Estado e na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (LOTCE).

Com efeito, aduz o impetrante que, ao excluir os Auditores de sua relatoria de contas, em detrimento das Constituições Federal e Estadual, e da Lei Orgânica, o TCE-SE desrespeitou o Princípio do Devido Processo Legal, e os que dele são corolários, como o do Juiz Natural, situação esta que reclama a atuação do Poder Judiciário.

**[...] Sendo assim, forçoso admitir que a atribuição do Auditor, cargo classificado como sendo de provimento vitalício e cuja investidura depende de habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, quando não está em substituição a Conselheiro, exerce a atribuição própria da judicatura de contas, qual seja, a de presidir a instrução processual dos feitos distribuídos, relatando-os perante os integrantes do Plenário ou da Câmara para a qual estiver designado.**

[...] Significa isto dizer, portanto, que o Auditor, enquanto ocupe a função de magistrado da Corte de Contas, é cargo de dupla função judicante de contas: quando em substituição a Conselheiro, função extraordinária, goza de todas as prerrogativas e atribuições do titular, e enquanto não substitui Conselheiro, a interpretação que se abstrai da Constituição Federal (art. 73, §4º c/c art. 75), da Constituição de Sergipe (art. 71, §4º) e da Lei Orgânica do TCE-SE (art. 26, caput), é que o Auditor exerce sua função ordinária, a judicatura própria e independente, razão pela qual tem direito líquido e certo à distribuição processual, devendo exercer o seu mister constitucional de magistrado presidente da instrução.

**[...] Assim, conclui-se que as atribuições do Auditor do TCE-SE, prescritas na nova redação dada aos artigos 29, parágrafo único e 31, inciso II, do Regimento Interno, pela Resolução nº 270/2011 - em especial, preparar "proposta de decisão" para avaliação pelo Conselheiro, que se concordar, a levará à apreciação da Câmara ou Pleno - não encontram respaldo na Constituição Federal (art. 73, §4º c/c art. 75), na Constituição de Sergipe (art. 71, §4º), e na Lei Complementar Estadual nº 205/2011 - Lei Orgânica do TCE-SE, a qual prevê este último diploma em seu art. 26, caput, como atribuição do Auditor não substituindo Conselheiro, o direito de presidir a instrução de processos que lhe sejam distribuídos pelo Tribunal, relatando-os diretamente perante os integrantes do Plenário ou da Câmara para a qual estiver designado, mister este exercido como função judicante.**

[...]

Diante do exposto, concedo a medida liminar pleiteada, a fim de suspender a eficácia dos artigos 29, parágrafo único, e artigo 31, inciso II, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 270/2011, ao tempo em que deve se providenciar a imediata distribuição de processos de contas aos Auditores, com toda equidade, mediante critérios impessoais de sorteio aplicáveis a todos os magistrados da Corte de Contas, para que possam presidir a sua instrução dos processos, relatando-os perante os integrantes do Plenário ou da Câmara para a qual estiver designado. [...]" (Grifos nossos).

**[...] A Constituição Federal e a Constituição Estadual atribuem função de judicatura aos auditores quando não estejam a substituir o Conselheiro da Corte de Contas. A Lei Orgânica do TCM/CE, por sua vez, estabelece atribuição expressa e específica para o cargo de auditor, ou seja, há estabelecimento por lei de atribuição de determinado cargo público.**

Além disso, antes da alteração regimental discutida, o RI-TCM/CE reiterava a determinação legal. Após a entrada em vigor da Resolução n.º 6/2008, foi revogada a repetição da determinação legal, com o estabelecimento de novas atribuições. [...] (Grifos nossos).

Também é imperioso aduzir que, ao proferir Voto no Agravo Regimental no Mandado de Segurança Cível n. 5918-31.2009.8.06.0000/1<sup>4</sup>, impetrado em face do Tribunal de Contas dos

<sup>4</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. *Agravo Regimental no Mandado de Segurança Cível n. 5918-31.2009.8.06.0000/1*. Relator Desembargador Francisco Lincoln Araújo e Silva. Voto proferido em 8/11/2012, *in verbis*: [...] 10º- de outra parte, o ministro Gilmar Mendes, quando apreciou o pedido de suspensão da segurança, formulado pelo Estado do Ceará, para indeferir o pedido, em juízo mínimo de deliberação, entendeu que restou evidenciado plausibilidade jurídica para a concessão da medida liminar, a fim de assegurar a pretensão jurídica individual reclamada em juízo (fl. 272). E mais, na sua decisão, o douto ministro, textualmente, ainda asseverou: "**A Constituição Federal e a Constituição Estadual atribuem função de judicatura aos auditores quando não estejam a substituir o Conselheiro da Corte de Contas. A Lei Orgânica do TCM/CE, por sua vez, estabelece atribuição expressa e específica para o cargo de auditor, ou seja, há estabelecimento por lei de atribuição de determinado cargo público. Além disso, antes da alteração regimental discutida, o RI-TCM/CE reiterava a determinação legal. Após a entrada em vigor da Resolução nº 6/2008, foi revogada a repetição da determinação legal, com o estabelecimento de novas atribuições. Ao considerar todos os elementos no presente pedido, entendo não existir grave lesão à ordem pública**". (cf. fl. 271). (destaquei)

[...] 13º- por tal razão, continuo não entendendo o motivo pelo qual o Tribunal de Contas dos Municípios, na contramão de mezinhos princípios, aqui e ali, de vez em quando, resolve se atribuir função típica de órgão legislativo, disciplinando, algumas vezes, por via de simples resolução, matéria reservada ao domínio estritamente legislativo, usurpando, dessa forma, competência que a Constituição adjudica, privativamente, ao Poder Legislativo;

**14º- isso porque, importa reiterar: em se tratando de Auditor, em face de suas peculiaridades funcionais e da relevância do cargo, entendo que a sua disciplina, em caráter exaustivo, só pode ser estabelecida, precipuamente, em nível constitucional, principalmente, no que concerne à definição de suas específicas atribuições institucionais; isso porque, como, textualmente, já nos ensinou o eminente constitucionalista e magistrado Carlos Ayres Britto (STF), "[...] a Constituição Federal faz do cargo de auditor um cargo de existência necessária, porque, quando ela se refere nominalmente a um cargo, está dizendo que faz parte, necessariamente, da ossatura do Estado, e só por efeito de emenda à Constituição e olhe lá é que a matéria poderia ser modificada. De outra parte, auditor ainda tem uma particularidade: é regrado pela Constituição como um elemento de composição do próprio Tribunal; (.....)". (cf. voto proferido na ADI nº 1.994-5/ES);**

**14.1º- como se vê, o Auditor, diferentemente, portanto, do que sustenta o Agravante, com base em uma interpretação literal e puramente lexicográfica, é, sim, um elemento de composição do próprio Tribunal de Contas, porque, nas lições do autorizado jurisconsulto e magistrado da Suprema Corte, aqui citado - Min. Ayres Britto - a Constituição Federal faz do cargo de Auditor um cargo de existência necessária, porque, quando se refere nominalmente a um cargo a Constituição está dizendo que esse cargo faz parte da ossatura do próprio Estado. E acrescenta, ainda, que o cargo de auditor tem uma particularidade, qual seja, é regrado pela Constituição como elemento de composição do próprio Tribunal de Contas! Sem comentários! [...]**

**17º- em síntese, a atribuição de emitir parecer, no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios, segundo se pode depreender do disposto no Anexo II, a que se refere o Parágrafo Único, do Artigo 9º, da Lei nº 14.255/2008, constitui incumbência legalmente cometida aos ocupantes dos cargos de ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO (cf. fl. 132) e não aos titulares do cargo de Auditor, porque este, o Auditor, ex vi legis, quando não estiver substituindo os Conselheiros, exercerá, ordinariamente, funções equivalentes às de juiz de entrância especial, segundo a clara dicção do § 4º, do Artigo 79, da Constituição Estadual, com a redação dada pela EC nº 9, de 16 de dezembro 1992, competindo-lhe, pois, no exercício de tal mister institucional, coordenar a instrução dos processos que lhe forem equitativamente distribuídos, mediante sorteio, conforme previsto no artigo 33, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal (TCM- cf. fl. 77); mas não se deve, ainda, perder de vista que a instrução processual, típica atividade judicante, não pode ser confundida com a daquele que emite parecer, incumbência esta com a qual, sabidamente, se ocupam outras especialidades profissionais;**

**18º- noutro giro verbal: a Resolução impugnada, da lavra do próprio Tribunal de Contas, assumiu todas as características de um ato regulamentar ilegal - mais que isso, inconstitucional - uma vez que, laborando em**

Municípios do Ceará, o Relator, Desembargador Francisco Lincoln Araújo e Silva, do Tribunal de Justiça do Ceará.

Ademais, mister aduzir breve trecho do conteúdo de julgamento realizado pelo Tribunal de Justiça do Ceará, no próprio Mandado de Segurança Cível n. 5918-31.2009.8.06.0000/1, Relator Desembargador Francisco Lincoln Araújo e Silva, *in verbis*:

Como se vê, portanto, com muita clareza, aliás, **os auditores, assim como os magistrados, recebem, diretamente, da Constituição e das Leis, nunca dos Regimentos Internos, o seu acervo de competência institucional.** [...] Demais disso, deve-se reconhecer que o Auditor deverá atuar como magistrado, dentro dos limites constitucionalmente previstos, exercendo, portanto, o seu mister institucional, com total independência funcional, como o fazem, ordinariamente, os magistrados integrantes do Poder Judiciário.

Busca-se, portanto, com a presente minuta de PEC, fazer efetivo o modelo preconizado e destacado pelo Ministro Ayres Britto no julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade n. 1994-ES pelo Supremo Tribunal Federal<sup>5</sup>, qual seja, a existência necessária, como parte da “ossatura” do Estado e elemento de composição do próprio tribunal, por parte dos Auditores, como modelo da Constituição da República e de observância obrigatória por parte dos Estados Federados nos termos de seu art. 75, a trazer a seguinte indagação: se o próprio cargo de Auditor dos Tribunais de Contas não pode ser extinto, como poderia ser subtraída dele a possibilidade de atuar como julgador, o que se exerce através do voto efetivo nas sessões de julgamento?

Vale lembrar que o princípio da colegialidade nos julgamentos das Cortes pátrias não é meramente formal. A colegialidade pressupõe participação efetiva de todos os órgãos julgadores, motivo pelo qual, a todos os Magistrados das Cortes de Contas, deve ser assegurada a possibilidade de votar ao menos nos órgãos fracionários, caso tenhamos excessivo apego à métrica do número de integrantes de que tratam os artigos 73, *caput*, e parágrafo único do art. 75 da CR/88, locais em que o Auditor possui assento permanente, ou seja, nas Câmaras de julgamento que existem paralelamente ao Tribunal Pleno em algumas Cortes de Contas do país.

A Constituição não deve ser interpretada no sentido da permanência da sistemática da “proposta de decisão”, que é sinônimo de retrabalho e de rejuízo. Não deve o Auditor, enquanto relator, apresentar um “mero parecer”, sem eficácia jurídica, ou seja, apenas uma proposição sujeita a posterior “acolhimento”. Isso é, repita-se, incompatível com as prerrogativas e deveres assegurados constitucionalmente aos referidos Ministros e Conselheiros Substitutos, magistrados que são.

O que se defende, portanto, é que os Auditores dos Tribunais de Contas, pouco importando o rótulo de Ministros ou Conselheiros Substitutos, efetivamente exerçam o *mister* que o Constituinte lhes conferiu, qual seja, o pleno exercício da função de judicatura, nos termos do art. 73, § 4º, da Constituição da República.

**O modelo proposto nesta minuta de PEC permite que se continue sustentando o discurso do concurso para os TC’s perante os movimentos sociais, já que preconiza o mesmo mecanismo adotado atualmente para o judiciário, evoluindo-se conforme os critérios de antiguidade e merecimento previstos para a magistratura no art. 93 da Constituição da República.**

---

*espaço já disciplinado por Lei e, sobretudo, pela Constituição, o faz, flagrantemente, na contramão de regras e princípios constitucionais e legais, inovando na ordem jurídica, para incluir, ampliativamente, atribuições funcionais incompatíveis com a Constituição e com a respectiva Lei Orgânica.* “ (Grifos nossos).

<sup>5</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1994-ES. Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 24/05/2006, DJ 08-09-2006.